97-84194-29

Paetel, Hanswerner

Die stellvertretung des reichskanzlers

Zittau i. Sa.

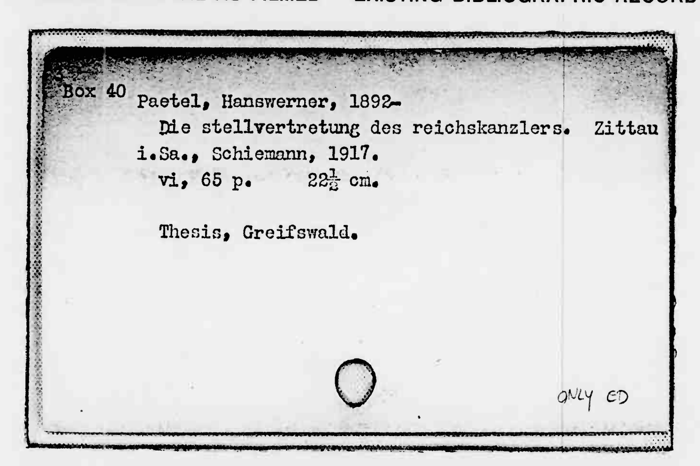
1917

97-84194-29
MASTER NEGATIVE #

# COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
## PRESERVATION DIVISION

# BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED - EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD



Box 40 Paetel, Hanswerner, 1892-
Die stellvertretung des reichskanzlers. Zittau i.Sa., Schiemann, 1917.
vi, 65 p. 22½ cm.

Thesis, Greifswald.

ONLY ED

RESTRICTIONS ON USE: *Reproductions may not be made without permission from Columbia University Libraries.*

## TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35mm REDUCTION RATIO: 10:1 IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 9-22-97 INITIALS: PB

TRACKING # : 28001

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

Exchange - OCT 3 1922

3
Box 40

# Die Stellvertretung des Reichskanzlers.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde der hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Königlichen Universität Greifswald

vorgelegt

von

Hanswerner Paetel

aus Berlin.

Zittau i. Sa.

Gedruckt bei Schiemann & Co., G. m. b. H.

1917.

Referent: Prof. Dr. Hubrich.

Meinen Eltern.

# Literaturverzeichnis.

**Arndt,** Die Verfassung des Reiches. 4. stark vermehrte und verbesserte Auflage. Berlin 1912.

**Arndt,** Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.

**Bauer,** Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Erlanger Diss. 1908.

**Beerholdt,** Das Reichsgesetz betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. 3. 78. Leipziger Diss. 1911.

**Bezold-Holtzendorff,** Materialien zur deutschen Reichsverfassung. Bd. 1, Berlin 1873

**v. Bismarck,** Gedanken und Erinnerungen. 1898.

**Blumenfeld,** Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Heidelberger Diss. 1904.

**Buzello.** Die Stellvertretung für den Reichskanzler. Leipziger Diss. 1910.

**Dambitsch,** Die Verfassung des Deutschen Reiches mit Erläuterungen. Berlin 1910.

**Dainert,** Die Stellvertretung des Reichskanzlers. Freiburger Diss. 1902.

**Fülster,** Das Reichsstaatsrecht mit Einschluß der allgemeinen Staatslehre. Berlin 1913.

**Götze,** Der Reichskanzler; in „Gesetz und Recht“ 1904 Nr. 10.

**Graßmann,** Der Reichskanzler und das preußische Staatsministerium, Archiv für öffentliches Recht. Bd. 2, 1895.

**Hänel,** Studien zum deutschen Staatsrecht. Bd. 2 „Die organisatorische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung“. 1880.

**Hänel,** Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrecht des Deutschen Reiches, Annalen des Deutschen Reiches. 1882.

**Hensel,** Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrechte des Deutschen Reiches, Annalen des Deutschen Reiches. 1882.

**Hiersemenzel,** Die Verfassung des Norddeutschen Bundes. 1867.

**v. Jagemann,** Die deutsche Reichsverfassung. Vorträge. Heidelberg 1904.

**Joel,** Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers nach deutschem Staatsrechte. Annalen des Deutschen Reiches. 1878.

**Joel,** Das Gesetz betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878, Annalen des Deutschen Reiches. 1878.

**Kaatz,** Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Breslauer Diss. 1911.

**v. Kirchenheim,** Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Stuttgart 1887.

**Kröner,** Die Stellvertretung des Reichskanzlers in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Bundesrats und als Reichsminister. Greifswalder Diss. 1913.

**Laband,** „Reichskanzler“ in von Stengels Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts. Bd. 3. Tübingen 1913.

**Laband,** Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 5. neu bearbeitete Auflage. Bd. 1. Tübingen 1911.

**Laband,** Deutsches Reichsstaatsrecht. 6. Aufl. Bd. 1. Tübingen 1912.

**v. Martitz,** Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes. 1868.

**Meyer-Anschütz,** Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1905.

v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen 1873.

Müller, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, insbesondere seine Verantwortlichkeit. Leipziger Diss. 1909.

Baech, Die Vertretung des Reichskanzlers in Kolonialangelegenheiten, in der Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft. 1905. Heft 3.

Pistorius, Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrecht. Tübingen 1891.

Preuß, Die organische Bedeutung der Art. 15 und 17 der Reichsverfassung in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Bd. 45, 1889.

Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Straßburg, 1889.

v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. 1, Leipzig 1876.

Rumpelt, Die Stellvertretung des Reichskanzlers. Breslauer Diss. 1907.

Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Bd. 2. Leipzig 1886.

Schlüter, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Rostocker Diss. 1903.

Schwarz, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Greifswalder Diss. 1913.

v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde. 2. umgearbeitete Auflage. Freiburg und Leipzig 1897.

v. Seydel-Krazeisen, Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. Neue Folge. Tübingen und Leipzig 1902.

Smend, Die Stellvertretung des Reichskanzlers. Annalen des Deutschen Reiches. 1906.

Stenographische Berichte des Reichstages. 1867, 1877/78.

Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. 1, 2. völlig umgearbeitete Auflage. Berlin 1895.


---

# Inhaltsverzeichnis.

# Einleitung.

## Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers im allgemeinen.

### § 1.

a) Das Deutsche Reich hat kein verantwortliches Ministerium von kollegialisch-organisierter Zusammensetzung, sondern sein Behördensystem beruht auf dem Prinzipe strengster Zentralisation.

An der Spitze der Reichsregierung steht ein einziger, Kaiser und Reichstag verantwortlicher Reichsminister und oberster verantwortlicher Leiter aller Reichsangelegenheiten, der Reichskanzler.[1]) Eine derartig strenge Zentralisation war durchaus erforderlich; denn neben den zwei Kollegien des Bundesrats und Reichstags wäre ein kollegialisch formiertes Ministerium nur nachteilig gewesen. Dies würde, da sich die dann gleichberechtigten Minister über alle wichtigen politischen Aktionen im Reiche verständigen müßten, einer jeden kräftigen Initiative hinderlich werden.[2])

Der Reichskanzler hat keine Kollegen unter allen Beamten des Reiches, sondern nur Gehilfen und Stellvertreter. Die Leiter der obersten Reichsämter, die Staatssekretäre, sind nicht mit Ministereigenschaft ausgestattete collegae pares, sie sind Untergebene des Reichskanzlers.[3])

Die Stellvertretung des Reichskanzlers ist eine eigentümliche und zugleich eine der interessantesten staatsrechtlichen Einrichtungen. Sie steht im engsten Zusammenhange mit der Eigenart der staatsrechtlichen Stellung des Reichskanzlers überhaupt.

Die vorliegende Abhandlung bezweckt eine Darstellung dieser Einrichtung. Um diese in umfassender Weise zu ermöglichen, ist es m. E. nötig, der eigentlichen Ausführung des Themas einen einleitenden Abschnitt über die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers im allgemeinen vorauszuschicken.[4])

---

[1]) vgl. Laband, „Deutsches Reichsstaatsrecht", Bd. 1, S. 88; v. Rönne, „Das Staatsrecht des Deutschen Reiches", Bd. 1, S. 291; Zorn, „Das Reichsstaatsrecht", Bd. 1, S. 251.

[2]) vgl. Rede des Fürsten Bismarck im Reichstag am 26. und 27. 3. 1867 und 16. 4. 1869; Fülster, „Deutsches Reichsstaatsrecht", S. 506 ff.; v. Kirchenheim, „Lehrbuch des deutschen Staatsrechts", S. 311.

[3]) vgl. Fülster, a. a. O., 506; v. Seydel-Krazeisen, „Staatsrechtliche und politische Abhandlungen", S. 130.

[4]) Natürlich in der Hauptsache nur insoweit, als sie für das Verständnis des Themas erforderlich erscheint.

Die Grundlage für die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers bilden die Artikel 15 und 17 der Reichsverfassung vom 16. April 1871. Zwar ist an fünf Stellen der Verfassung von dem Reichskanzler die Rede, nämlich in den Artikeln 15, 17, 23, 70 und 72, doch enthalten die drei letzten Artikel nur einige untergeordnete Funktionen seiner Tätigkeit, die mit seiner prinzipiellen Stellung nichts zu tun haben.

Art. 15 lautet:

„Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist.

Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrats vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen."

Im Art. 17 heißt es:

„Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Ueberwachung der Ausführung derselben zu. Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reiches erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt."

Die Knappheit dieser beiden Vorschriften genügt aber bei weitem nicht, um ein richtiges Bild und ein ausreichendes Verständnis der rechtlichen Struktur des ganzen Institutes des Reichskanzlers zu gewinnen. Man ist dazu vielmehr genötigt, auf seine Entwicklungsgeschichte einzugehen.

Der „Reichskanzler" ist keine Schöpfung der deutschen Reichsverfassung, sondern aus dem „Bundeskanzler" des Norddeutschen Bundes hervorgegangen. Die Verfassung des Norddeutschen Bundes wiederum hielt sich bei Gestaltung des Bundeskanzleramtes an das ältere deutsche Reichsstaatsrecht. Ihr diente als Vorbild der Reichserzkanzler des alten Deutschen Reiches. Dieser „Archicancellarius per Germaniam", dessen gewissermaßen verjüngte Gestalt der Reichskanzler des neuen Deutschen Reiches darstellt, war der oberste Beamte des Reiches. Auch er bekleidete, wie der heutige Reichskanzler, eine Doppelstellung. In erster Linie war er Direktor des Kurfürstenkollegiums und als solcher das Oberhaupt des ganzen Reichstages, dessen Diktatur alle für den Reichstag bestimmten Schriften passieren mußten, sodann war er außerhalb des Reichstages der einzige Minister des Kaisers. In diesem Amte ließ er sich allerdings meistens durch den von ihm ernannten Stellvertreter, den „Reichshofvizekanzler" vertreten. Letzterer war ein Minister allgemeiner Kompetenz, der an der Spitze der Reichskanzlei stand.

Diese Aehnlichkeiten zwischen dem damaligen Erzkanzler und dem heutigen Reichskanzler sind jedoch nur äußerer Art. Der „Reichskanzler" ist durchaus nicht eine unveränderte Nachahmung des ersteren geblieben, vielmehr lassen sich zwischen beiden große Verschiedenheiten erkennen. Das Amt des Erzkanzlers in Germanien war mit der höchsten Würde der deutschen Kirche verbunden, dem



Kaiser stand kein Ernennungsrecht zu. Der heutige Reichskanzler dagegen wird vom Kaiser ernannt.[1])

b) Wenden wir uns nun der Entwicklungsgeschichte der Artikel 15 und 17 der Reichsverfassung zu.

Am 4. März 1867 wurde von den verbündeten Regierungen dem konstituierenden norddeutschen Reichstage der „Entwurf der Verfassung des Norddeutschen Bundes" zur Beratung vorgelegt.

Dem Entwurf lag die Absicht zugrunde, der Bundesgewalt nur so viele selbständige Gewaltbefugnisse zu übertragen, als unbedingt notwendig wären, um die Bundeszwecke wirksam durchzuführen. Dies wird schon in der Thronrede zur Eröffnung des konstituierenden Reichstages des Norddeutschen Bundes ausgesprochen, in der König Wilhelm erklärte:

„Der Ihnen vorzulegende Verfassungsentwurf mutet der Selbständigkeit der Einzelstaaten zugunsten der Gesamtheit nur diejenigen Opfer zu, welche unentbehrlich sind, um den Frieden zu schützen . . ."[2])

Dementsprechend sollte der neuzuschaffende Bundeskanzler eine ziemlich bedeutungslose, mehr untergeordnete Stellung einnehmen. Am treffendsten wird die Fülle der Amtsbefugnisse, die dem Bundeskanzler nach dem Entwurf zugedacht war, vom Fürsten Bismarck in seiner im Reichstag bei Beratung der Stellvertretungsvorlage am 5. 3. 1878 gehaltenen Rede[3]) charakterisiert:

„Er war einfach das, was man in Frankfurt in bundestäglichen Zeiten einen Präsidialgesandten nannte, der seine Instruktionen von dem preußischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten zu empfangen hatte, und der nebenher das Präsidium im Bundesrate hatte."

Der Bundeskanzler sollte danach dem preußischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten unterstellt sein und von diesem seine Instruktionen erhalten. Es war dabei geplant, daß das Amt des Kanzlers von einem höheren preußischen Beamten, z. B. dem Unterstaatssekretär im Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten, verwaltet werde.

Die Bestimmungen, welche der Entwurf über das Amt des Bundeskanzlers enthielt, sind in den Artikeln 12, 16 und 18 enthalten. Sie lauten:

Art. 12:

„Das Präsidium ernennt den Bundeskanzler, welcher im Bundesrate den Vorsitz führt und die Geschäfte leitet."

---

[1]) vgl. hierzu: Schulze, „Deutsches Staatsrecht", Bd. 2, S. 89 ff.: Hübler, „Die Organisation der Verwaltung in Preußen (alte Lande) und im Deutschen Reich", S. 75 ff., Kirchenheim, a. a. O., S. 30; Zöpfle, „Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts", Bd. 1, S. 209.

[2]) Holtzendorf-Bezold, „Materialien zur deutschen Reichsverfassung", Bd. 1, S. 72.

[3]) vgl. Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Deutschen Reiches im Jahre 1878, S. 342.

Art. 16:

„Der Bundeskanzler kann sich in der Leitung der Geschäfte durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen."

Art. 18:

„Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze und die Ueberwachung der Ausführung derselben zu. Die hiernach von dem Präsidium ausgehenden Anordnungen werden im Namen des Bundes erlassen und von dem Bundeskanzler mitunterzeichnet."

Die sich im Laufe der Reichstagsverhandlungen am 23., 26. und 27. 3. 1867 entspinnende Debatte zeigt deutlich, daß in den oben angeführten Artikeln die Stellung des neuzuschaffenden Bundeskanzlers nur sehr oberflächlich präzisiert ist. Ueber den Inhalt waren sich die Abgeordneten selbst unklar und nicht einig.

Die beiden sich bekämpfenden Hauptrichtungen betrafen: 1. Schaffung eines zentralistischen Kollegialministeriums und 2. ein konstitutionelles Bundesministerium mit Verantwortlichkeit.

Aus ihren Reden läßt sich eine Aufklärung über die Stellung des Bundeskanzlers nicht gewinnen. Einzig aus den Aeußerungen, die Fürst Bismarck im Laufe der Verhandlungen machte[1]), kann man die Grundanschauung des Bundesrats über die Stellung des Kanzlers erkennen. Das summarische Ergebnis dieser Aeußerungen findet sich bei Rosenberg: „Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers", S. 5 in folgenden knappen Sätzen zusammengefaßt:

„Der Bund hat für die Ausübung seiner Exekutiv-Befugnisse keine eigenen verantwortlichen Organe, keine Bundesminister."

„Die Exekutive in Bundessachen steht zum Teil dem preußischen Staatsministerium zu, zum Teil dem Bundesrat und seinen Ausschüssen."

„Das preußische Staatsministerium ist für seine Tätigkeit in Bundessachen nicht dem Bunde, sondern dem preußischen Landtage verantwortlich."

„Der Bundeskanzler ist lediglich der stimmführende Bevollmächtigte Preußens im Bundesrat, der als solcher zugleich den Vorsitz führt."

Die Stellung des Kanzlers im Bundesrat wurde im Laufe der Verhandlungen nicht beanstandet, sondern gelassen, wie sie nach den Erläuterungen des Präsidenten Grafen Bismarck gedacht war.

Der ausgesprochen föderalistischen Tendenz des Entwurfes hinsichtlich der Bestimmungen über die Bundesexekutive trat eine starke unitarische Strömung entgegen, welche diese Bestimmungen scharf kritisierte und eine Anzahl Abänderungsanträge stellte. Sämtliche

[1]) vgl. Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867, S. 376/77, 393 und 397, sowie Hänel, „Studien zum deutschen Staatsrecht", Bd. 2, Heft 1, S. 17.



Anträge waren auf Schaffung eines kollegialisch organisierten Bundesministeriums und Einführung der Ministerverantwortlichkeit gerichtet.

Auf alle Einzelheiten einzugehen, würde den Rahmen dieser Abhandlung überschreiten.[1])

Uns interessieren an dieser Stelle nur die Amendements des Abgeordneten v. Bennigsen, weil diese für die endgültige Festlegung der Bundesverfassung von besonderer Bedeutung waren.

Nachdem v. Bennigsen seine ursprünglichen Anträge zurückgezogen hatte, welche darauf hinausgingen, daß der Kanzler für den Bund vereidigt werden sollte, und daß die von dem Bundespräsidium ausgehenden Anordnungen nicht vom Kanzler „mitunterzeichnet", sondern „gegengezeichnet" werden, brachte er folgende Anträge ein[2]):

„Der Reichstag wolle beschließen: 1. dem Artikel 12 hinzuzufügen: „ferner die Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige, welche nach Inhalt dieser Verfassung zur Kompetenz des Präsidii gehören."

2. im Artikel 16 hinter den Worten „Leitung der Geschäfte" hinzuzufügen: „des Bundesrats". 3. den zweiten Satz des Artikels 18 zu streichen und statt dessen nach Art. 19 einen besonderen Artikel einzuschalten, lautend: „Die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidii werden im Namen des Bundes erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers oder eines der vom Präsidium ernannten Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige, welche dadurch die Verantwortlichkeit übernehmen. Durch ein besonderes Gesetz werden die Verantwortlichkeit und das zur Geltendmachung derselben einzuhaltende Verfahren geregelt."

Der Antrag 1 wurde angenommen, dann aber bei der nachfolgenden namentlichen Abstimmung der so veränderte ganze Artikel 12 abgelehnt.

Die unitarische Partei hatte somit eine Niederlage erlitten. Beachtenswert ist aber, daß die Ablehnung mit nur einer Stimme Mehrheit erfolgte, ein Beweis für den Umfang der Strömung.

Der von Bennigsen gestellte zweite Antrag wurde abgelehnt. Dagegen wurde ein Abänderungsantrag des Grafen Bethusy-Huc angenommen. Dieser Antrag stellte dem Inhalt nach den Artikel 12 der Regierungsvorlage wieder her.

Der so angenommene Art. 16 hatte nunmehr folgenden Wortlaut:

„Der Vorsitz im Bundesrat und die Leitung der Geschäfte steht dem Bundeskanzler zu, welcher vom Präsidium zu ernennen ist. Derselbe kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrats vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen."

[1]) Ausführliches findet sich bei Rosenberg, „Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers", S. 3 ff., und Arndt, „Das Staatsrecht des Deutschen Reiches", S. 676 ff.

[2]) vgl. Stenogr. Berichte des Reichstages 1867, S. 379, 383 und 402/03; Holtzendorf-Bezold, a. a. O., S. 713, 725, 768.

Vor der Abstimmung über das dritte Amendement ließ von Bennigsen die Worte „oder eines der vom Präsidium ernannten Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige" fallen. Der so gekürzte Antrag wurde dann in seinem ersten Teile angenommen, im zweiten abgelehnt. Der nunmehrige Wortlaut des Artikels ist (einschließlich Satz 1, welcher unverändert blieb):

> „Dem Präsidium steht die Ausfertigung der Verkündigung der Bundesgesetze und die Ueberwachung der Ausführung derselben zu. Die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten werden im Namen des Bundes erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt."

Durch Annahme dieses Artikels hatte die unitarische Partei einen gewissen Erfolg erzielt. Es war damit wenigstens ihre eine Forderung, Schaffung der ministeriellen Verantwortlichkeit, erfüllt worden.

In der so vom Reichstag festgestellten Form sind die Artikel 16 und 18 des Entwurfes als Artikel 15 und 17 in die Verfassung des Norddeutschen Bundes und später mit den entsprechenden rein redaktionellen Abänderungen[1]) in die des Deutschen Reiches übernommen worden.

Durch die Annahme des Art. 17 in der eben erwähnten Fassung ist die staatsrechtliche Stellung des Bundeskanzlers gänzlich geändert worden.[2])

In der Literatur[3]) und auch im konstituierenden Reichstag selbst[4]) ist zwar die Behauptung aufgestellt worden, daß das genannte Amendement an der Absicht des Verfassungsentwurfes nichts geändert habe, also überflüssig gewesen sei. Dagegen haben Hänel[5]) und Preuß[6]) Stellung genommen und in überzeugender Weise diese Ansicht widerlegt. Interessant ist es, wie Fürst Bismarck selbst sich zu dieser Frage stellte. Er äußerte sich gelegentlich der Beratung über das Stellvertretungsgesetz am 5. 3. 1878[7]) folgendermaßen:

> „Als der Verfassungsentwurf für den Norddeutschen Bund zuerst zur Revision gelangte, da war der Bundeskanzler durchaus nicht mit den bedeutenden Attributionen ausgestattet, die ihm durch den einfachen Satz, der sich heute im Art. 17 der Reichsverfassung befindet, zugeschoben sind. Er ist damals durch eine Abstimmung in das jetzige Maß hineingewachsen... Nun wurde durch den Art. 17 die Bedeutung des Reichskanzlers plötzlich zu der eines kontrasignierenden Ministers und nach der ganzen Stellung nicht mehr eines Unterstaatssekretärs für deutsche Angelegenheiten im auswärtigen preußischen Ministerium, wie es ursprünglich die Meinung war, sondern zu der eines leitenden Reichsministers heraufgeschoben."

---

1) „Bundeskanzler" = „Reichskanzler", „Präsidium" = „Kaiser".
2) vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 376.
3) Hensel, Annalen des Deutschen Reiches 1882: „Die Stellung des Reichskanzlers", S. 53.
4) Abgeordn. v. Saenger, Stenogr. Ber. 1867, S. 402; Holtzendorf-Bezold, a. a. O., Bd. 1, S. 769.
5) Hänel, Studien, S. 19 ff.
6) Preuß, „Die organische Bedeutung der Art. 15 und 17 der Reichsverfassung", in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 45, S. 433 ff.
7) vgl. Stenogr. Ber. 1878, S. 342.



Die volle Bedeutung der von dem Abgeordneten v. Bennigsen gestellten Amendements ist damals den verbündeten Regierungen und im Reichstage den Abgeordneten nicht ausreichend klar gewesen.[1]) Es wäre sonst wohl nicht verabsäumt worden, die ganz verschiedenen Funktionen, welche dem Kanzler durch die Art. 15 und 17 der Reichsverfassung übertragen wurden, genauer und klarer zu regeln.

Aus alledem ergibt sich, daß zwei völlig von einander verschiedene, daher stets auseinanderzuhaltende Tätigkeitsgebiete des Kanzlers zu beachten sind: einmal der Vorsitz im Bundesrat und die Vertretung desselben nach außen hin, zweitens die Leitung des Reichsministeriums. Während ersteres aus dem Verfassungsentwurf des Norddeutschen Bundes entnommen ist, ist letzteres vom Reichstage beschlossen.

Diese beiden Funktionen des Reichskanzlers regeln, wie eingangs kurz bemerkt war, die Artikel 15 und 17 der Reichsverfassung. Während Art. 15 nur die Funktionen des Kanzlers im Bundesrate bzw. seine Stellung zu demselben festlegt, enthält Art. 17 die Bestimmungen über sein Amt als Reichsminister.

Erwähnt mag hier sein, daß in der Literatur Streit darüber besteht, ob Art. 15 nicht auch bereits die Kompetenz des Kanzlers als Reichsminister festlegen wolle. Es handelt sich dabei um die Worte: „... Leitung der Geschäfte ..." Die herrschende Meinung vertritt den hier angenommenen Standpunkt. Da es jedoch nur ein Streit um Worte ist, weil es ja an sich für die Praxis gleichgültig ist, aus welchem Teile der Verfassung die Amtsbefugnisse des Kanzlers herzuleiten sind, soll dies an späterer Stelle erörtert werden, zumal die Stellungnahme zu dieser Frage praktisch wird nur hinsichtlich der Stellvertretung.[2])

c) Nach Art. 15 steht dem Kanzler also der Vorsitz im Bundesrat und die Leitung der Geschäfte des Bundesrats zu. Streitig ist hier, ob der Kanzler notwendigerweise gleichzeitig Bundesratsmitglied sein muß.

Im Hinblick auf den Art. 15, wonach der Kanzler vom Kaiser ernannt wird, sowie darauf, daß dieser außerhalb des Bundesrats steht, d. h. als Kaiser keinen Vertreter im Bundesrat hat, meint Hensel[3]), daß der Reichskanzler den Vorsitz im Bundesrat als kaiserlicher Beamter führe. Das Recht, den Bundespräsidenten zu ernennen, sei nicht ein Sonderrecht Preußens, sondern stehe der Reichs-

---

1) vgl. Hänel, Studien, S. 22; Rosenberg, a. a. O., S. 8.
2) vgl. Dainert, „Die Stellvertretung des Reichskanzlers", S. 6. Anderer Ansicht: Dambitsch, „Die Verfassung des Deutschen Reiches" mit Anmerkungen, S. 322.
3) a. a. O., S. 10 ff.

regierung zu.[1]) Der Kanzler brauche also gar nicht Mitglied des Bundesrats zu sein. Hensel stützt seine Behauptung auf eine Aeußerung des Fürsten Bismarck gelegentlich seiner im Reichstage gehaltenen Rede am 13. 3. 77[2]):

„Der Reichskanzler braucht nach der Verfassung, wie ich glaube, gar nicht Mitglied des Bundesrats zu sein. Nach der Verfassung führt er den Vorsitz in demselben, und insoweit ein Vorsitz ohne Mitgliedschaft denkbar ist, wäre es auch möglich, daß er nicht Mitglied wäre."

Die herrschende und auch nach meiner Auffassung zutreffende Meinung[3]) steht im Gegensatz zu dieser Anschauung und vermag Gründe anzuführen, welche die Ansicht Bismarcks und Hensels als unrichtig erscheinen lassen.

Einmal geht aus der eingangs geschilderten Entstehungsgeschichte des Art. 15 R. V. hervor, daß der Reichskanzler auch Mitglied des Bundesrates sein muß. Denn nach der Verfassung des Norddeutschen Bundes war der Vorsitzende des Bundesrats nichts anderes, als der stimmführende preußische Bundesratsbevollmächtigte. Ein weiterer Grund für die herrschende Meinung ist ferner auch dem Art 6 R. V. zu entnehmen; in ihm ist die Zusammensetzung des Bundesrats erschöpfend aufgezählt, und von einem Vorsitzenden, der nicht als Mitglied gedacht ist, ist darin nicht die Rede. Endlich läßt der Wortlaut des Art. 15 kaum eine andere Deutung zu. Wenn es in ihm heißt, der Kanzler könne sich vermöge schriftlicher Substitution durch „jedes andere Mitglied" vertreten lassen, so ist damit unzweideutig gesagt, daß der Kanzler selbst Mitglied des Bundesrats sein muß. Man kann den Wortlaut dieses Artikels auch nicht so auslegen, wie Hensel es tut. Nach ihm wäre der Reichskanzler nur soweit Mitglied des Bundesrats, als er Vorsitzender desselben ist, mit anderen Worten, der Kanzler stände den übrigen stimmberechtigten Mitgliedern als eventuelles 59. nicht stimmberechtigtes Mitglied gegenüber. Hänel[4]) hält die Beweisführung durch Art. 15 nicht für zureichend. Er meint, Art. 15 sei nur eine Erweiterung zu Art. 6 und 7. Während die letztgenannten Artikel die Zusammensetzung des Bundesrats und die Beschlußfassung und Abstimmung beträfen, erwähne Art. 15 den Reichskanzler nur insoweit als Mitglied des Bundesrats, als er in diesem den Vorsitz führe, ohne ihm eine Stimmberechtigung zu geben. Demgegenüber ist aber zu bemerken, daß kein begründeter Anlaß vorliegt, die Artikel 6, 7 und 15 unter diesem Gesichtspunkt in Gegensatz zu

[1]) derselben Ansicht auch: Schultze, a. a. O., S. 91; Hänel, Studien, S. 24; Hübler, a. a. O., S. 76.

[2]) Stenogr. Berichte, 1877, S. 127.

[3]) vgl. u. a. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 377; Zorn, a. a. O., S. 160; Schulze, a. a. O., S. 91; Graßmann, „Der Reichskanzler und das preußische Staatsministerium", Archiv für öffentliches Recht, Bd. 2, 1895, S. 331; v. Rönne, a. a. O., S. 517; weitere Literatur bei Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts", S. 433/34, Note 6 und 7.

[4]) Studien, S. 26/27.



stellen. Hätte der Gesetzgeber einen Unterschied zwischen stimmberechtigten und nichtstimmberechtigten Mitgliedern hier beabsichtigt, so hätte er dies m. E. expressis verbis, wie beispielsweise bei der itio in partes des Abs. 4 Art. 7, sagen müssen.

d) Wenn nun, wie wir glauben bewiesen zu haben, der Reichskanzler stimmberechtigtes Mitglied des Bundesrats sein muß, so entsteht weiterhin die Frage, ob er als solches Mitglied auch Bevollmächtigter eines bestimmten Einzelstaates sein muß. Die Ansicht der überwiegenden Anzahl der Staatsrechtslehrer geht dahin, daß der Reichskanzler preußischer Bevollmächtigter sein müsse. In der Verfassung selbst ist dies zwar durch keine positive Bestimmung vorgeschrieben, aber allgemein-politische Erwägungen müssen unbedingt zu diesem Resultat führen. Andernfalls könnte der verfassungswidrige Fall eintreten, daß der Reichskanzler überhaupt nicht Bundesratsmitglied ist. Einen derartigen Tatbestand konstruiert Laband[1]), indem er folgendes ausführt:

„Jedes Bundesratsmitglied kann jederzeit seine Bevollmächtigten aus dem Bundesrate abberufen, den Reichskanzler aber ernennt der Kaiser und kann nur der Kaiser entlassen. Wäre es nun möglich, daß der Kaiser den Bevollmächtigten eines anderen Staates zum Reichskanzler ernennt, so könnte sich der Fall ereignen, daß dieser Staat die Ernennung zum Bundesratsmitglied zurücknimmt, der Kaiser dagegen die Entlassung des Reichskanzlers nicht erteilt. Es würde alsdann der Reichskanzler nicht zugleich Mitglied des Bundesrats sein, was nach Art. 15 der Verfassung unzulässig ist."

Dieser Begründung ist beizutreten.

Dambitsch[2]) versucht, Laband zu widerlegen, was ihm m. E. nicht gelungen ist. Wollte man den Ausführungen Dambitschs beipflichten, so würde der Kaiser gegebenenfalls in seinen Entschließungen in ein Abhängigkeitsverhältnis zu dem betreffenden Bundesstaat geraten, welcher den Reichskanzler zu seinem Bevollmächtigten ernannt und ihn nachträglich abberufen hat. Dies würde dem Geist der Verfassung widersprechen. Die von Dambitsch angeführte Möglichkeit, daß der Kaiser in dem erwähnten Falle den Reichskanzler jederzeit zum preußischen Bevollmächtigten ernennen könnte, kann hier nicht ausschlaggebend sein, da in der Spanne Zeit — sei sie auch noch so kurz — zwischen der Entlassung seitens des Bundesstaats und der Ernennung zum Bevollmächtigten ein Schwebezustand eintreten könnte, welcher verfassungswidrig wäre. Der Reichskanzler hätte dann in der Zwischenzeit die von der Verfassung verlangte Eigenschaft als Bundesratsmitglied verloren, wäre also demnach dann gar nicht mehr gesetzmäßiger Reichskanzler.[3])

[1]) vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 377.

[2]) Dambitsch, a. a. O., S. 316.

[3]) Die Ansicht von Kaatz (Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, S. 18) würde zu dem unmöglichen Resultat führen, daß jeder kleine Bundesstaat, der eigenwillig den als Bundesratsbevollmächtigten erwählten Kanzler entläßt, Einfluß auf die

Die Beweisführung Hänels[1]), daß der Reichskanzler deshalb preußischer Bevollmächtigter sein muß, weil seine Stimme die „Präsidialstimme" ist, hat Hensel[2]) durch, wie allgemein anerkannt wird, stichhaltige Gründe widerlegt. Die Ausführungen Hänels beruhen auf unrichtigen Voraussetzungen. Die „Präsidialstimme" ist nicht eine Stimme, wie er meint, sondern vielmehr die „preußische Stimme", worunter die nach Art. 6 R. V. Preußen zustehenden 17 Stimmen fallen.[3])

Als preußischer Bevollmächtigter zum Bundesrat wird der Kanzler vom Könige von Preußen ernannt. Er gilt als solcher ebensowenig wie die übrigen Bundesratsmitglieder als Reichsbeamter, sondern ist preußischer Staatsbeamter. Dies ist allerdings nicht unbestritten.[4]) Ausschlaggebend für die Frage dürfte hauptsächlich sein, ob ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis zwischen dem Absendestaat und dem Bevollmächtigten anzunehmen ist. Dies muß m. E. bejaht werden. Wollte man lediglich ein privatrechtliches Beamtenverhältnis konstruieren, so wäre der Bevollmächtigte in seinen Handlungen und Erklärungen allein auf die ihm erteilten Instruktionen angewiesen, während sich doch Fälle denken lassen, wo eine Instruktion überhaupt nicht erteilt, oder diese nur ganz allgemeiner Natur ist. Die Erklärungen, die der Bevollmächtigte in diesem Falle abgeben würde, müßten dann logischerweise rechtlich so lange im Schwebezustande sein, bis der betreffende Staat diese genehmigt, Fälle, die in der Praxis kaum vorkommen dürften. Man darf vielmehr annehmen, daß die Erklärungen ohne Rücksicht auf die Instruktion im Außenverhältnis gültig sind. Schwarz[5]) spricht in diesem Falle davon, daß der Bevollmächtigte in Ausübung einer allgemeinen Pflicht die Interessen des Absendestaates ohne besondere Instruktionen wahrzunehmen hat. Dieser Ansicht ist beizutreten. Blumenfeld[6]) folgert aus der Ansicht von Laband[7]), daß dieser die Beamteneigenschaft des Kanzlers als preußischer Bevollmächtigter verneine. Dies tut er m. E. mit Unrecht. Laband erklärt nur, daß der Kanzler nicht „notwendig" preußischer Beamter sein müsse. Er will jedoch ohne Zweifel damit nur sagen, daß der Kanzler z. Zt. seiner Bestellung zum preußischen Bevollmächtigten zum Bundesrat, bzw. zum Reichskanzler nicht notwendigerweise schon Beamter zu sein brauche.

Der Kanzler hat als Bevollmächtigter des Königs von Preußen die Interessen und Rechte des preußischen Staates wahrzunehmen, wobei er gemäß den Instruktionen des Königs handeln muß, dem gegenüber er dafür verantwortlich ist.[1]) Im Verhältnis zu den übrigen Vertretern Preußens nimmt er keine Vorrangstellung ein, sondern ist ihnen gleichgestellt, auch wenn er im § 3 der revidierten Geschäftsordnung des Bundesrats vom 26. 4. 1880 „erster Bevollmächtigter" genannt wird.

e) Bezüglich der Frage, ob der Reichskanzler stets auch preußischer Ministerpräsident sein muß, wird fast allgemein angenommen, daß dies nicht der Fall zu sein braucht. Gegenteiliger Ansicht sind Preuß (a. a. O., S. 446 ff.) und Götze (Gesetz und Recht, S. 110). Zwar besteht keine Rechtsvorschrift, welche diese Frage in einem oder anderen Sinne entscheidet, jedoch spricht neben politischen Zweckmäßigkeitsrücksichten[2]) die Praxis für die herrschende Anschauung. War doch im Jahre 1873 Bismarck Reichskanzler und Roon preußischer Ministerpräsident, während von 1892—94 Caprivi das Kanzleramt innehatte und Eulenburg dem preußischen Staatsministerium präsidierte.

Bismarck selbst stand ebenfalls auf dem hier vertretenen Standpunkte, er äußerte sich folgendermaßen[3]):

> „Bald darauf trat auch die von mir sofort erkannte Notwendigkeit ein, daß der Reichskanzler und der preußische Ministerpräsident ein und dieselbe Person sein müßten."[4])

Die politische Unzweckmäßigkeit der Trennung der Aemter des Reichskanzlers und des preußischen Ministerpräsidenten erhellt daraus, daß gegebenenfalls der Reichskanzler die ihm von einem Ressortminister erteilten Instruktionen auszuführen hätte, wodurch er in ein Untergebenenverhältnis gedrängt würde, was zweifelsohne durch die Verfassung nicht beabsichtigt ist.

f) Gegenüber der bisher erörterten Stellung des Kanzlers als preußisches Bundesratsmitglied ist von weitaus größerer Bedeutung die Stellung als Vorsitzender des Bundesrats. Theoretisch sind beide Funktionen, wie Hensel[5]) richtig hervorhebt, scharf auseinanderzuhalten. Stimmberechtigt ist der Kanzler allerdings nicht in seiner

---

Entschließungen des Kaisers ausüben könnte, was nicht im Sinne des Gesetzgebers gelegen haben kann.

[1]) Studien, S. 27.

[2]) a. a. O., S. 11.

[3]) vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 278; v. Seydel, „Kommentar zur Verfassungsurkunde", S. 278; Meyer-Anschütz, a. a. O, § 124 Anm. 7, wo die Literatur zusammengestellt ist. In denselben Fehler wie Hänel verfällt Schulze, a. a. O., S. 91, und Schlüter, „Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers", S. 28, welcher sich ausdrücklich auf Hänel beruft.

[4]) Derselben Ansicht: Rosenberg, a. a. O., S. 9; Dainert, a. a. O., S. 11; beide ohne Begründung. Blumenfeld, „Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers", S. 21; dagegen: Kaatz, a a. O., S. 20.

[5]) Schwarz, „Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers", S. 35.

[6]) a. a. O., S. 20.

[7]) St. d. D. R., S. 378.



[1]) auch der preußischen Volksvertretung nach Maßgabe des preußischen Staatsrechts.

[2]) vgl. u. a. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 378; Zorn, a. a. O., S. 253; v. Rönne, a. a. O., S. 291, Anm. 1; v. Kirchenheim, a. a. O., S. 312; Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 459; Schulze, a. a. O., S. 91; Seydel-Krazeisen, a. a. O., S. 128 u. Graßmann, a. a. O., S. 334 ff.

[3]) abgedruckt bei Müller, „Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers", S. 18.

[4]) vgl. auch die Aeußerung Bismarcks am 27. 9. 67, Sten. Ber. 1867, S. 120: „... daß nur der preußische Ministerpräsident Reichskanzler sein könne, weil diesem sein Amt an sich einen stärkeren Einfluß im preußischen Ministerium verleiht." Diese Aeußerung ist natürlich auch nur so auszulegen, daß die Vereinigung beider Aemter an sich zweckmäßig, nicht aber rechtlich notwendig sei.

[5]) a. a. O., S. 10.

Eigenschaft als Vorsitzender, sondern nur, soweit er als preußischer Delegierter tätig wird. Als Vorsitzender führt er nicht die Geschäfte Preußens, sondern die des Reichs. Dies geht aus Art. 15 R. V. hervor, wonach auch ein nichtpreußisches Mitglied als Vertreter für den Vorsitz bestellt werden kann.

Die größere Wichtigkeit der Tätigkeit des Kanzlers als Interessenvertreter des Reichs wurde bereits von Bismarck in der Reichstagssitzung vom 25. 1. 1873[1]) mit folgenden Worten hervorgehoben:

„Der Reichskanzler, möge er nun ein Preuße oder Bayer sein, uns steht er nicht als Preuße oder Bayer, uns steht er nur als Deutscher gegenüber . . ."

In neuerer Zeit hat Fürst Bülow darauf hingewiesen, indem er bei Erörterung der braunschweigischen Thronfolgefrage im Reichstag am 1. 5. 1907[2]) folgendes bemerkte:

„Ich bin im Bundesrat nur Organ des Reichs in seiner Gesamtheit und dabei stimmführender Vertreter Preußens, ich bin nicht Organ für die Vertretung der Einzelinteressen der verschiedenen Bundesregierungen und Bundesstaaten. Für diese Interessen sind die Bundesratsvertreter die gegebenen Organe." [3])

Während nun aber in dem Art. 15 nur kurz die Leitung der Geschäfte des Bundesrats dem Kanzler übertragen ist, sind letztere speziell geregelt in der Geschäftsordnung des Bundesrats vom 27. 2. 71 und deren Abänderungen vom 26. 4. 80 und 31. 1. 95. Hieraus ergibt sich, was unter Leitung der Geschäfte des Bundesrats zu verstehen ist. Näheres hierüber wird unten bei Erörterung der Stellvertretung des Reichskanzlers im Vorsitz gesagt werden.

g) Wir wollen nunmehr noch kurz die nach Art. 17 R. V. dem Reichskanzler zugewiesenen Geschäfte erörtern. Der Reichskanzler, welcher in seiner Eigenschaft als Reichsminister Reichsbeamter im Sinne des Gesetzes vom 31. 3. 73, jetzt Reichsbeamtengesetz vom 17. 5. 07 ist, wird, wie bereits hervorgehoben, vom Kaiser mittels eigenhändigen Aktes ohne Gegenzeichnung ernannt, er erhält eine kaiserliche Bestallung.

Nach § 3 des zitierten Gesetzes von 1873 wird er auch vereidigt. Aus § 10 ebendaselbst geht hervor, daß er in seiner Amtsführung die Staatsgesetze und die Verfassung gewissenhaft zu beobachten hat. Gemäß § 25 kann er einstweilig in den Ruhestand versetzt und nach § 35 jederzeit ohne Begründung entlassen werden. Die Erörterung der Stellung des Kanzlers nach anderen Reichsgesetzen (G. V. G. „§ 34 u. 85, ZPO., §§ 334 u. 367 und StPO. §§ 40 und 72) würde hier zu weit führen. Daß der Reichskanzler als Reichsminister keine gleichberechtigten Kollegen hat, sondern zugleich Minister aller derjenigen Ressorts ist, für die eine besondere Verwaltung besteht[4]),

[1]) abgedruckt bei Dambitsch, a. a. O., S. 317.
[2]) Stenogr. Berichte 1907, S. 1269.
[3]) vgl. auch Dambitsch, a. a. O., S. 316.
[4]) vgl. Hensel, a. a. O., S. 5.



ist bereits am Anfang dieser Arbeit hervorgehoben. Allerdings sind mit Rücksicht auf den Umfang der Verwaltung der Reichsgeschäfte einzelne Reichsämter für verschiedene Materien gebildet, die aber keine Selbständigkeit beanspruchen, sondern vom Reichskanzler abhängig sind.[1])

Seine Tätigkeit als Reichsminister ist nun gleichfalls eine zweifache: bei Ausübung der verfassungsmäßigen Rechte des Kaisers ist er einmal dessen Gehilfe, zum anderen dessen Vertreter. Handelt der Kaiser selbst, so zeichnet der Kanzler gegen und übernimmt dadurch die Verantwortlichkeit (Art. 17), handelt er selbständig, so geschieht das im Namen des Kaisers als sein Vertreter.

Rechtsvorschriften über die Verantwortlichkeit des Kanzlers als Reichsminister sind nicht vorhanden. Mit Laband[2]) ist anzunehmen, daß die Verantwortlichkeitsübernahme im wesentlichen nur die politische Konsequenz zur Folge hat, daß er bei Kritik seiner Geschäftsführung dem Reichsparlament und, wie allerdings nicht unbestritten ist[3]), dem Bundesrat Rechenschaft ablegen muß.

Nach dieser kurzen Darstellung der staatsrechtlichen Stellung des Reichskanzlers wollen wir uns nunmehr unserem Thema zuwenden, der „Stellvertretung des Reichskanzlers".

---

# I. Abschnitt.

## Die Stellvertretung des Reichskanzlers im Bundesrat.

### § 2.

### A. Die Stellvertretung des Kanzlers in seiner Stellung als Bundesratsvorsitzender.

a) Die Befugnis, sich als Vorsitzender im Bundesrat vertreten zu lassen, erteilt dem Reichskanzler der Absatz II des Art. 15 der Reichsverfassung. Der Umfang der Vertretung bestimmt sich nach Absatz I der genannten Bestimmung. Demnach bezieht sich die Vertretung auf den „Vorsitz im Bundesrat" und die „Leitung der Geschäfte".

Unter „Vorsitz im Bundesrat" ist nur der Vorsitz in den Sitzungen des Bundesrats zu verstehen, er begreift alle Obliegenheiten hinsichtlich Eröffnung, Leitung der Verhandlungen und Beendigung

[1]) vgl. Zorn, a. a. O., S. 259; v. Seydel, a. a. O., S. 176.
[2]) vgl. Laband, „Deutsches Reichsstaatsrecht", Bd. 1, S. 90.
[3]) vgl. Rosenberg, a. a. O., S. 31.

desselben in sich. „Leitung der Geschäfte" bedeutet nur die Leitung der Geschäfte des Bundesrats, wie sie eben jeder Vorsitzende z. B. eines Parlaments oder irgend einer Körperschaft auch außerhalb der Sitzungen zu führen hat, um den Gang der Geschäfte aufrechtzuerhalten. Die sich hieran anknüpfende, in der Einleitung bereits gestreifte Streitfrage werden wir im nächsten Abschnitt bei Erörterung der Stellvertretung des Reichskanzlers in seiner Eigenschaft als Reichsminister behandeln.

Erforderlich für die Bestellung eines Vertreters als Vorsitzenden des Bundesrats ist nach Art. 15 Abs. II R. V., daß sie vom Reichskanzler schriftlich verfügt wird, und in ihr ein Mitglied des Bundesrats als Substitut benannt ist.

Eine Genehmigung des Kaisers ist nicht erforderlich, da es sich um ein durch die Verfassung dem Reichskanzler zugewiesenes persönliches Recht handelt. Auch eine Begründung ist unnötig, wie auch keine Beschränkung besteht in bezug auf den Zeitpunkt des Eintritts und die Dauer der Vertretung. Nicht einmal eine Verhinderung des Kanzlers ist Bedingung.

Da das Erfordernis der Schriftlichkeit aufgestellt ist, muß eine mündliche Substitution als nicht geschehen angesehen werden.[1]) Ausgenommen ist davon die Möglichkeit, daß der Reichskanzler innerhalb der Sitzung plötzlich verhindert wird und mündlich einen Vertreter bestellt.[2]) In der Literatur vertritt v. Seydel die Ansicht, daß der bayerische Bundesratsbevollmächtigte vom Kanzler formlos als Vertreter bestellt werden kann, weil nach dem Schlußprotokoll des Vertrages über den Beitritt Bayerns zum Deutschen Bund vom 23. 11. 1870[3]) Bayern ein verfassungsmäßiges Vorrecht auf die Vertretung des Kanzlers habe.[4]) Dort heißt es in Ziffer IX:

> „Der Königlich preußische Bevollmächtigte erkannte es als ein Recht der bayerischen Regierung an, daß ihr Vertreter im Falle der Verhinderung Preußens den Vorsitz im Bundesrat führe."

M. E. ist diese Beweisführung durchaus nicht überzeugend, da ja auch die Bestellung eines preußischen Bevollmächtigten zum Vertreter des Kanzlers als Vorsitzender der Schriftlichkeit bedarf, und das Recht Preußens dem Bayerns vorgeht. Die Anordnung dieses Vorzugsrechtes Bayerns ist ganz allgemeiner Art und vermag eine positive Spezialbestimmung der Reichsverfassung nicht umzuwerfen.[5]) Smend[6]) führt mit Recht als Begründung für die Unrichtigkeit der

---

[1]) vgl. Joel, „Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers nach deutschem Staatsrecht", S. 409.

[2]) vgl. v. Seydel, a. a. O., S. 169.

[3]) Bundesgesetzblatt 1871, S. 23.

[4]) Müller, a. a. O., S. 37, der v. Seydel anführt, scheint derselben Ansicht zu sein.

[5]) vgl. für diese Ansicht: Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 169; dagegen: Hänel, Studien, S. 25; Hensel, a. a. O., S. 24.

[6]) Smend, „Stellvertretung des Reichskanzlers" in Annalen des Deutschen Reiches, S. 327, Anm. 1.



Seydelschen Ansicht den Fall an, daß bei Vorhandensein mehrerer bayerischer Bevollmächtigter im Bundesrat ungewiß wäre, welcher von diesen mehreren als Vertreter zu bestimmen wäre.

Die formell-rechtliche Bedeutung des Schlußprotokolls wird in der Literatur nun nicht einheitlich gewertet. Während Laband[1]) das fragliche Protokoll so auslegt, daß dadurch ein Recht Bayerns auf das „Vizepräsidium" statuiert ist, deutet Hänel[2]) diese Bestimmung nur dahin, „daß Preußen nur ein Vorzugsrecht seiner Bevollmächtigten bei Bestellung eines Vizepräsidiums vor Bayern, wie diesem vor den übrigen Staaten zugesprochen sei," ohne zur Frage der Schriftlichkeit der Substitution durch einen bayerischen Bevollmächtigten Stellung zu nehmen.

Kurz erörtert werden mag hier noch die Frage, ob auch die „Stellvertretenden Bevollmächtigten", welche von den verbündeten Regierungen nach § 1 der Geschäftsordnung für die Hauptbevollmächtigten bei deren Behinderung bestellt werden können, berechtigt sind, den Reichskanzler im Vorsitz zu vertreten. Die „stellvertretenden Bevollmächtigten" treten zwar als Mitglieder in den Bundesrat ein, die Verfassung kennt aber das Institut der „stellvertretenden Bevollmächtigten" überhaupt nicht. Es ist daher anzunehmen, daß diese Stellvertreter nicht vollberechtigte Bundesratsmitglieder sind, also auch nicht befugt sind, den Kanzler im Vorsitz zu vertreten. Andernfalls würde die Geschäftsordnung über den Rahmen der Verfassung hinaus Geltung beanspruchen, was zu einem unmöglichen Resultate führen würde.[3])

Der Stellvertreter muß Mitglied des Bundesrats sein. Eine Beschränkung in der Auswahl des Vertreters ist jedoch gegeben durch die bereits erwähnte Ziffer IX des Schlußprotokolls vom 23. 11. 70, welche neben der Reichsverfassung durch § 3 des Gesetzes betr. die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. 4. 71 gültig geblieben ist. Danach kommt als Vertreter des behinderten Kanzlers ein Bevollmächtigter Bayerns in erster Linie und für den Fall in Frage, daß kein preußischer Bevollmächtigter vorhanden ist, was bei der Zahl der preußischen Vertreter kaum eintreten dürfte. Die Uebung der Praxis geht dahin[4]), daß der Regelfall der Bestellung eines der bayerischen Bevollmächtigten schon meist dann eintritt, wenn der ständige Stellvertreter des Kanzlers, der Staatssekretär des Reichsamts des Innern, verhindert ist und als Vertreter nicht in Frage kommt. Das liegt jedoch von Fall zu Fall im Belieben des Reichskanzlers. Ist kein bayerisches Mitglied vorhanden oder geneigt, die Vertretung anzunehmen, so kann der Reichskanzler jedes andere Mitglied des Bundesrats dazu bestellen.

---

[1]) a. a. O., S. 279.

[2]) a. a. O., S. 25.

[3]) Nähere Begründung vgl. Dainert, a. a. O., S. 19/20.

[4]) Rosenberg, a. a. O., S. 35; Smend, a. a. O., S. 327; Dambitsch, a. a. O., S. 325; Buzello, „Die Stellvertretung des Reichskanzlers", S. 24

b) Für welche Geschäfte — immer innerhalb des durch Art. 15 R. V. gegebenen Rahmens — der Vertreter bestellt sein soll, ergibt sich aus der schriftlichen Erklärung des Kanzlers.[1]) Diese kann nun als Gegenstand der Handlungsbefugnis den Vorsitz in den Sitzungen oder sogar nur in einzelnen der Sitzungen bezeichnen, sie kann einzelne Geschäfte nennen, oder sich auch auf sämtliche Geschäfte des Kanzlers im Bundesrat erstrecken.

Als Vorsitzender hat der Kanzler und also sein Vertreter das Recht und die Pflicht, die Termine für die Sitzungen anzuberaumen (§ 13 der Geschäftsordnung), die Sitzungen zu eröffnen und zu schließen. Er muß die Tagesordnung festsetzen und die Bundesratsmitglieder unter Mitteilung der Tagesordnung, sowie Zeit und Ort der Sitzung schriftlich laden. Alle Mitteilungen und Anträge des Reichstages, sowie der einzelnen Bundesstaaten gehen zunächst ihm zu, er hat für Uebermittelung an den Bundesrat durch Einstellung in die Tagesordnung Sorge zu tragen. Alle übrigen Eingaben, Mitteilungen und Beschwerden, welche an ihn gelangen (§ 8 G. O.), wie immer geartet sie seien, hat er in der Sitzung vorzutragen. Jedoch hat er nach § 9 d. G. O. die Berechtigung, „Eingaben, welche unzweifelhaft nicht zum Geschäftskreis des Bundesrats gehören, sofort selbst in geeigneter Weise zu erledigen", und „Beschwerden, aus denen nicht erhellt, daß der gesetzliche Instanzenweg erschöpft ist, zurzeit zurückzuweisen." Den in der Sitzung vom Bundesrat zu bestimmenden Protokollführer darf er vorschlagen (§ 24 G. O.). Wenn Beschlüsse geheim bleiben sollen, kann er dies anordnen vorbehaltlich späterer Genehmigung in der Sitzung (§ 26 G. O.). Ferner hat er die Bundesratsbeschlüsse zu unterzeichnen und „die zur Ausführung der Beschlüsse des Bundesrats erforderlichen Verfügungen zu erlassen" (§ 27 G. O.).

Eine Einschränkung ergibt sich hier daraus, daß die Verfügungen nur Geschäfte des Bundesrats selbst betreffen dürfen, da die Ausführung von Verfügungen, die sich auf die Reichsverwaltung beziehen, dem Kanzler nur in seiner Eigenschaft als oberster Reichsminister zustehen. Hierzu wird auch meist die Verfügung gerechnet, welche der Kanzler zu erlassen hat zur Veröffentlichung der Bestellung von Bundesratsbevollmächtigten im Reichsgesetzblatt. Jedoch ist diese Frage streitig.[2])

Bestritten ist ferner die Frage, ob der Reichskanzler und also auch sein Vertreter gehalten und berechtigt ist, die Legitimation der Bundesratsmitglieder zu prüfen. In der Verfassung findet sich hierüber nichts. U. a. wird diese Frage bejaht von Zorn.[3]) Die herrschende Meinung ist dagegen. Zur Begründung könnte eventuell

[1]) a. A. Hensel (a. a. O., S. 59). Er sagt dort, daß „alle diejenigen, welche den Reichskanzler im Vorsitz des Bundesrats vertreten, während der Dauer dieses Stellvertretungsverhältnisses diejenigen Befugnisse und Pflichten haben, welche dem Reichskanzler als Vorsitzenden des Bundesrats zustehen.

[2]) siehe Hänel, a. a. O., S. 89 ff. im Gegensatz zu Hensel, a. a. O., S. 26.

[3]) a. a. O., S. 158



die Analogie des Art. 27 R. V., wonach der Reichstag ausdrücklich zur Prüfung der Legitimation der Abgeordneten berechtigt ist, herangezogen werden. Dies ist aber m. E. nicht angängig, da im Reichstage die Prüfung der Legitimation nach dem erwähnten Art. durch den Reichstag selbst stattzufinden hat, dem Präsidenten also nicht zusteht.[1])

c) Was den rechtlichen Charakter der Beziehungen zwischen dem Reichskanzler und seinem Stellvertreter betrifft, so ist derselbe schwer unter eine bestimmte juristische Formel zu fassen. Er trägt vielfache Merkmale des zivilrechtlichen Auftrages. Daß der Stellvertreter nicht kraft eigenen Rechts handelt, sondern seine Befugnisse derivativer Art sind, ergibt sich m. E. ohne weiteres aus der Natur der Stellvertretung; er handelt im fremden Namen und kraft fremden Rechts. Daraus ist nach meiner Ansicht auch zu entnehmen, daß er seinem Auftraggeber verantwortlich ist.[2]) Dem Bundesrat gegenüber ist er nicht verantwortlich, vielmehr behält der Reichskanzler die Verantwortlichkeit für Handlungen seines Vertreters, da letzterer nicht dem Reiche, sondern ihm gegenüber die Verpflichtung zur ordnungsmäßigen Führung der Geschäfte übernommen hat. Es wird jedoch vereinzelt in der Literatur angenommen[3]), daß die Verantwortlichkeit darauf beschränkt ist, daß er in der Auswahl seines Vertreters die erforderliche Sorgfalt beobachtet hat. Er könnte also erforderlichenfalls den Exkulpationsbeweis antreten, wenn dieser hier überhaupt möglich wäre.[4]) Ein solcher kann jedoch nicht in Frage kommen, da die Verantwortlichkeit nur politischer, nicht rechtlicher Natur ist, daher Rechtsfolgen aus derselben zwangsweise nicht geltend gemacht werden können.[5])

Der erwähnten Einschränkung der Verantwortlichkeit des Vertreters kann aber nicht beigepflichtet werden, weil sonst unter Umständen der Fall eintreten könnte, daß niemand verantwortlich gemacht werden kann für unzweifelhaft begangene Fehler. Mit Laband[6]) muß darauf hingewiesen werden, daß die Verfassung nur einen einzigen verantwortlichen Verwaltungschef kennt, nämlich den Reichskanzler. Dieser ist ja auch trotz Bestellung eines Vertreters jederzeit in der Lage, selbst handelnd neben dem Vertreter einzugreifen.[7])

Verfassungsmäßig festgelegt ist diese Verantwortlichkeit jedoch

[1]) vgl. wie im Text: Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 249; Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 432; Blumenfeld, a. a. O., S. 26; Hensel, a. a. O., S. 12; Rosenberg, a. a. O., S. 11; Schlüter, a. a. O., S. 34; Rumpelt, „Die Stellvertretung des Reichskanzlers", S. 16; v. Rönne, a. a. O., S. 204 und die dort Genannten.

[2]) so auch: Hänel, Studien, S. 34; Hensel, a. a. O., S. 59; Joel, Substitutionsbefugnis, S. 412 ff.; Dainert, a. a. O., S. 10 ff.; dagegen: Smend, a. a. O., S. 326.

[3]) z. B. von Joel, Substitutionsbefugnis, S. 412, und Hänel, Studien, S. 34.

[4]) vgl. §§ 664, 278 und 831 BGB.

[5]) vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 382.

[6]) a. a. O., S. 383.

[7]) vgl. auch Kirchenheim, a. a. O., S. 313.

nicht, es handelt sich vielmehr um die jedem Vorstande einer Korporation dieser gegenüber obliegende Verantwortlichkeit.[1] Anderer Ansicht ist Smend[2], welcher annimmt, daß nur der Bundesstaat, dessen Bevollmächtigter der Vertreter ist, etwaige Haftpflichtansprüche geltend machen kann. Die „konstitutionelle Verantwortlichkeit" des Reichskanzlers bzw. seines Substituten beurteilt sich nach Art. 17 R. V., wovon später die Rede sein wird.

d) Die Beendigung des Stellvertretungsverhältnisses tritt ein:

1. wenn die Vollmacht erlischt. Dies ist der Fall, wenn sie vom Kanzler widerrufen wird oder wenn die Zeit, welche in der Substitutionsurkunde angegeben ist, abgelaufen bzw. wenn die Handlung, für die etwa die Bestellung erfolgt war, vorgenommen ist.

   Daß der Widerruf entsprechend der Form der Bestellung des Vertreters schriftlich erfolgen muß, wird allgemein angenommen. Bestimmungen hierüber fehlen.
2. Wenn der Vertreter von seinem Bundesstaate abberufen wird,
3. wenn er sein Amt niederlegt oder vom Kaiser entlassen wird,
4. wenn der Substitut stirbt oder die Bundesratsmitgliedeigenschaft verliert, und
5. wenn der Kanzler stirbt, entlassen oder einstweilen in den Ruhestand versetzt, sowie vorläufig des Dienstes enthoben wird.

Die beiden letzten Fälle werden durch die §§ 25 und 125 des Reichsbeamtengesetzes vom 31. 3. 73 geregelt.

Während also nach bürgerlichem Recht (BGB. § 672) der Tod des Auftraggebers das Auftragverhältnis nicht beendigt, muß dies nach dem Staatsrecht angenommen werden. Andernfalls würde der dem Charakter der Verfassung zuwiderlaufende Fall eintreten, daß unter allen Umständen eine verantwortliche Persönlichkeit für gültige Rechtshandlungen, die, wie wir oben gesehen haben, der Reichskanzler ist, nicht existiert. Denn zwischen dem Tod des Reichskanzlers und der Ernennung eines Nachfolgers wird immerhin stets ein gewisser Zeitraum liegen, innerhalb dessen dann ein Verantwortungsträger fehlen würde.[3]

§ 3.

**B. Die Stellvertretung des Reichskanzlers als preußischer Bevollmächtigter im Bundesrat.**

Da der Reichskanzler, wie erwähnt, gleichzeitig preußischer Bundesratsbevollmächtigter sein muß, ist noch kurz die Stellvertretung in dieser Beziehung zu erörtern.

1) vgl. Dainert, a. a. O., S. 16, Anm. 6.
2) a. a. O., S. 326.
3) vgl. Joel, Substitutionsbefugnis, S. 413; Rumpelt, a. a. O., S. 19.



Der Kanzler hat als solcher, wie jeder andere Bevollmächtigte, die ihm vom Staate erteilten Aufträge auszuführen und die Interessen Preußens im Bundesrat wahrzunehmen. Hierfür kann er sich gemäß § 2 Abs. 2 der revidierten Geschäftsordnung des Bundesrats ebenfalls in Behinderungsfällen einen Delegierten für eine Sitzung wählen. Er genießt aber in der Auswahl dieses Vertreters nicht dieselben Freiheiten, wie sie für seine Vertretung als Vorsitzender des Bundesrats bestehen, ist vielmehr an die Weisungen der preußischen Staatsregierung gebunden. Er könnte also als stimmführender Bevollmächtigter für die Stimmabgabe, die er praktisch meist nicht selbst vornimmt, jeden anderen Bundesratsbevollmächtigten bestellen, sofern er nicht besondere Instruktionen erhalten hat. Der § 2 der rev. Gesch.-Ordnung des Bundesrats gestattet ausdrücklich, daß auch mit der Stimmabgabe der Bevollmächtigte eines Bundesstaates jeden Bevollmächtigten eines anderen Bundesstaates betrauen kann. In praxi kommt als Vertreter hierfür bei der Anzahl der preußischen Bevollmächtigten kaum ein anderes als ein preußisches Mitglied in Frage.

Dainert[1] weist darauf hin, daß der Ausdruck „stimmführender Bevollmächtigter", der meist gebraucht wird, für den Kanzler, der im Verhältnis zu den anderen preußischen Bundesratsmitgliedern doch nur primus inter pares ist, kaum Berechtigung hat, weil er meist die Stimmabgabe in den Sitzungen einem Vertreter überlassen wird. Er wählt daher für den Ausdruck „stimmführender Bevollmächtigter" in bezug auf den Reichskanzler die Bezeichnung: „erster Bevollmächtigter Preußens zum Bundesrat", wie ihn auch § 3 der rev. Gesch.-Ordnung des Bundesrats nennt. Mit Rücksicht auf diesen terminus technicus des angeführten § 3 der rev. G. O. dürfte gegen diesen Vorschlag nichts einzuwenden sein, auch wenn die Reichsverfassung diese Bezeichnung nicht führt.

---

# II. Abschnitt.

## Die Stellvertretung des Reichskanzlers in seiner Eigenschaft als Reichsminister.

### A. Vor ihrer gesetzlichen Regelung.

§ 4.

**a) Die Bestimmung im Art. 15 Abs. 2 der Reichsverfassung.**

Bevor wir im folgenden die Stellvertretung des Reichskanzlers auf dem Gebiete seiner Tätigkeit als Reichsminister behandeln, wollen wir untersuchen, was die Reichsverfassung hierüber enthält.

Ueber die Stellvertretung des Kanzlers findet sich in der Verfassung nur die eine einzige oben zitierte Bestimmung im Art. 15

1) a. a. O., S. 16.

Abs. 2. Es fragt sich nun, ob dieser Artikel sich nur auf die Stellvertretung im Bundesrat, oder auch auf die in den reichsministeriellen Geschäften des Kanzlers bezieht. Hierüber herrscht, wie bereits oben angedeutet, Streit. Art. 15 gibt, um es hier zu wiederholen, dem Kanzler die Befugnis, sich „vermöge schriftlicher Substitution durch jedes andere Mitglied des Bundesrats vertreten zu lassen". Der Umfang der Vertretung richtet sich nach Abs. 1 der genannten Vorschrift. Die Verfassung spricht dort von „Vorsitz im Bundesrat" und der „Leitung der Geschäfte". Während die von den hervorragendsten Staatsrechtslehrern vertretene herrschende Ansicht[1]) unter „Leitung der Geschäfte" nur die des Bundesrats versteht, nehmen die Gegner dieser Meinung an, daß sämtliche Geschäfte, die der Reichskanzler vornehmen kann, also auch die ministeriellen, in den „Geschäften" des Art. 15 mit enthalten sind. Diese Anschauung ist in der Literatur wenig vertreten, ihre einzigen Anhänger sind Joel[2], Hensel[3], Dambitsch[4]) und v. Martitz[5]). Letzterer nennt den Kanzler den obersten Beamten des Bundes, womit er offenbar sagen will, da er den Art. 15 ausdrücklich zitiert, daß die „Leitung der Geschäfte" sämtliche Geschäfte, also auch die reichsministeriellen, umfasse.

Die übrigen genannten Autoren, welche für ihre Ansicht auch eine Rede Bismarcks im Reichstage am 5. März 1876[6]) zitieren, folgern die Reichsministereigenschaft des Kanzlers auf Grund des Art. 15 aus der in der Einleitung dargestellten geschichtlichen Entwicklung dieser Vorschrift. Ihre Begründung, daß aus der Ablehnung des Zusatzantrages v. Bennigsen „des Bundesrats" zu folgern sei, daß nunmehr weitergehend die genannte Vorschrift auch die reichsministerielle Stellung des Reichskanzlers regele, erscheint willkürlich und beweislos. Viel eher könnte aus dem Fortfall des Zusatzes geschlossen werden, daß dieser als selbstverständlich und daher als überflüssig erachtet worden ist[7]), obwohl dafür gleichfalls keine positiven Gründe vorliegen. Als Grund der Ablehnung ist vielmehr anzusehen, daß die Anträge v. Bennigsen und Ausfeld, welche die Errichtung verantwortlicher Bundesministerien bezweckten, abgelehnt worden waren. Mit diesen stand aber in engem Zusammenhang der hier in Frage stehende Zusatzantrag, welcher somit

[1]) vgl. u. a.: **Laband**, St. d. D. R., Bd. 1, S. 383; **Arndt**, a. a. O., S. 140; **Meyer-Anschütz**, a. a. O., S. 461; **Zorn**, a. a. O., S. 252; v. **Kirchenheim**, a. a. O., S. 313; v. **Rönne**, a. a. O., S. 292; **Schulze**, a. a. O., S. 92; v. **Seydel**, a. a. O., S. 170; **Hänel**, Studien, S. 35; **Preuß**, a. a. O., S. 433; **Smend**, a. a. O., S. 323/324; **Rosenberg**, a. a. O., S. 37 u. 44; **Dainert**, a. a. O., S. 6, 13 u. 22; **Blumenfeld**, a. a. O., S. 56; **Schlüter**, a. a. O., S. 37; **Kröner**, a. a. O., S. 12; **Rumpelt**, a. a. O., S. 4.

[2]) Substitutionsbefugnis, S. 403 ff.

[3]) a. a. O., S. 3 ff.

[4]) a. a. O., S. 320 ff.

[5]) „Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes".

[6]) Sten. Berichte 1878, S. 342 ff.

[7]) vgl. **Meyer-Anschütz**, a. a. O., S. 461.



hinfällig und nun ebenfalls abgelehnt wurde.[1]) Die Entstehungsgeschichte beweist m. E. gerade das Gegenteil der hier bekämpften Ansicht. Wie in der Einleitung näher ausgeführt, ist der Art 15 R. V. eine Zusammenziehung der Artikel 12 und 16 des Entwurfs, wonach der Kanzler lediglich Bundespräsident und zugleich Bevollmächtigter Preußens zum Bundesrat war, ohne daß von seinen ministeriellen Geschäften, die der Entwurf überhaupt nicht berührt, die Rede war. Die Reichsverfassung hat die ursprüngliche Stellung des Kanzlers, die ihm im Entwurf zugedacht war, ohne Aenderung übernommen. Ferner ist zu bemerken, daß etwa bei den Verhandlungen geäußerte Motive kaum als genügende Begründung für Auslegung einer Gesetzesstelle dienen können. Zudem ist der Wortlaut des Art. 15 aus § 10 des Art. 8 des Zollvereinigungsvertrages vom 8. 7. 67 mit entsprechender Aenderung übernommen worden.[2]) Aus dieser Bestimmung ergibt sich, daß die Leitung der Geschäfte im Bundesrat des Zollvereins dem Kanzler übertragen war.[3])

Mit der herrschenden Ansicht ist anzunehmen, daß nicht Art. 15 der Verfassung den Kanzler zum leitenden Reichsminister ernennt, sondern daß für seine Stellung in dieser Hinsicht Art. 17 R. V. maßgebend ist. Hiernach hat er die Erlasse des Kaisers als Bundespräsident gegenzuzeichnen, wodurch er diesen erst zur verfassungsmäßigen Rechtsgültigkeit verhilft und gleichzeitig die Verantwortlichkeit übernimmt. Es ist einleuchtend, daß in dieser Bestimmung keine allgemeine Festlegung der Reichsminister-Stellung des Kanzlers zu erblicken ist. Art. 17 hebt eben nur die wichtigste Gruppe von Fällen aus dem allgemeinen Tätigkeitsgebiet des Reichskanzlers als Reichsminister heraus und unterstellt seine Reichsministergewalt als vorhanden. In der Verfassung fehlt es an einer allgemeinen formellen Bestimmung, daß der Kanzler zugleich leitender Reichsminister sein solle. Daß die Reichsverfassung diese Amtseigenschaft beim Kanzler voraussetzt, ist daher im Wege des logischen Schlusses aus Art. 17 R. V. zu entnehmen. Laband[4]) folgert hieraus, daß die Ministerialgewalt des Kanzlers nach Inhalt und Umfang verfassungsmäßig unbestimmt und darum unbegrenzt geblieben ist. Dem ist durchaus beizutreten.[5])

Die herrschende Meinung führt als einen Grund dafür, daß der Art. 15 nur die Geschäfte des Bundesrats betreffe, den Zusammenhang an, in welchem diese Bestimmung zu anderen Vorschriften stehe, die sich auf den Bundesrat beziehen. Diesen rein äußerlichen Grund vermag ich nicht als durchgreifend anzuerkennen. Dambitsch[6])

[1]) vgl. **Smend**, a. a. O., S. 324; **Rosenberg**, a. a. O., S. 37; **Blumenfeld**, a. a. O., S. 56.

[2]) vgl. den Präsidialerlaß vom 16. 11. 67, R. G. Bl. 1868, S. 9, welcher „den Vorsitz im Bundesrate des Zollvereins und die Leitung der Geschäfte **desselben**" überträgt.

[3]) vgl. v. **Seydel**, a. a. O., S. 170.

[4]) St d. D. R., Bd. 1, S. 376.

[5]) vgl. auch v. **Seydel**, a. a. O., S. 175.

[6]) a. a. O., S. 320.

weist m. E. mit Recht darauf hin, daß der fast unmittelbar darauffolgende Art. 17 unstreitig reichsministerielle Funktionen des Reichskanzlers zum Gegenstand habe und außerdem in dem Abschnitt der Reichsverfassung „Präsidium“, nicht in dem, der „Bundesrat“ überschrieben ist, stehe. Ich möchte daraus weder etwas dafür, noch dagegen folgern, weil die Terminologie und Technologie der Verfassung mitunter ungenau und nicht einheitlich durchgeführt erscheinen.[1])

Wenn Dambitsch[2]) nun weitergehend den Geist der Verfassung und überwiegende Zweckmäßigkeitsgründe für seine Ansicht geltend macht, daß der Reichskanzler bereits durch Art. 15 die Geschäfte als Chef der Reichsverwaltung zugewiesen erhalten habe, so kann ich mich dieser Begründung nicht anschließen. Als richtig ist zuzugeben, daß, wie er anführt, Art. 17 „eine umfassende und erschöpfende Bestimmung der Kompetenz des Reichskanzlers nicht darstellt“. Die Folgerung Dambitschs, daß der Kanzler, wenn man Art. 15 hier für seine Kompetenz als Reichsminister nicht ergänzend heranziehen könne, zu jedem noch so unbedeutenden Geschäft der Reichsverwaltung eines kaiserlichen Erlasses bedürfe, ist m. E. unrichtig und würde zu ganz unmöglichen Resultaten führen. Wie wir oben auseinandergesetzt haben, gibt Art. 17 nur gewisse Beispiele für die Exekutivgewalt des Reichskanzlers, die hier besonders hervorgehoben worden sind wegen der Verantwortlichkeitsübernahme durch die Gegenzeichnung. Wollte man sich zu Dambitschs Ansicht bekennen, so müßte man für die Stellvertretung des Kanzlers in den reichsministeriellen Geschäften gemäß Art. 15 Abs. 2 zu dem Ergebnis kommen, daß der Vertreter des Kanzlers notwendigerweise Bundesratsmitglied sein muß, wofür weder theoretisch noch praktisch ein Zwang anzunehmen ist, da der Reichskanzler die reichsministeriellen Geschäfte unzweifelhaft als Reichsbeamter und nicht als Bundesratsmitglied wahrnimmt.

Gegen den weiteren Einwand Dambitschs, daß im Art. 15 die Worte: „Leitung der Geschäfte“ überflüssig seien, wenn nur die Geschäfte des Bundesrats gemeint wären, ist anzuführen, so einleuchtend der Grund auch klingen mag, daß eben die Reichsverfassung nicht nur von Juristen, sondern von Männern des praktischen Lebens durchberaten worden ist, denen derartige juristische Feinheiten fremd waren.

Schließlich äußert Dambitsch noch die Ansicht, daß das Parlament zur Ausschließung von Zweifeln dem Art. 15 die Fassung hätte geben können: „Der Vorsitz und die Leitung der Geschäfte im Bundesrat steht dem Reichskanzler zu“. Dies mag an sich richtig sein. Mit demselben Grunde aber kann gesagt werden, daß die

[1]) z. B. macht die Reichsverfassung keinen Unterschied zwischen „Kaiser“ und „König von Preußen“; sie gebraucht den Ausdruck „Kaiser“ vielfach, wo nur der König von Preußen gemeint sein kann. Vgl. z. B. Art. 10, betr. den diplomatischen Schutz der Bundesratsbevollmächtigten.

[2]) a. a. O., S. 322.



gesetzgebende Körperschaft, wenn sie den Art. 15 im Sinne Dambitschs hätte regeln wollen, der jetzigen Fassung des Artikels hinter „Leitung der Geschäfte“ die Worte „des Reichs“ hätte anfügen können. Da weder das eine, noch das andere geschehen ist, können zwingende Schlüsse hieraus nicht gezogen werden.

Nach alledem dürfte die herrschende Ansicht die richtige sein.

Vom Standpunkt der vier genannten Autoren, wonach durch die Worte „Leitung der Geschäfte“ des Art. 15 das gesamte Tätigkeitsgebiet des Kanzlers bezeichnet ist, könnte also der Reichskanzler gemäß Abs. 2 dieser Bestimmung für alle seine Funktionen, nicht nur im Bundesrat, sondern auch als Chef der Reichsverwaltung, einen Substituten selbst ernennen. Wenn nun der Kanzler für seine reichsministeriellen Geschäfte sich selbst einen Vertreter bestellen könnte, so würde er, da er als Kanzler selbst Reichsbeamter ist, und auch sein Vertreter durch die Bestellung Reichsbeamter werden würde, ohne Befugnis aus eigenem Recht — wenn man von den Fällen der Delegation absieht — einen Reichsbeamten ernennen können. Dieses Verfahren würde aber gegen Art. 18 R. V. verstoßen, wonach allein dem Kaiser das Recht der Ernennung von Reichsbeamten zusteht. Ein weiterer Grund gegen die Richtigkeit der von der Minderheit der Schriftsteller vertretenen Ansicht wäre der folgende: nach Abs. 2 des Art. 15 kann der Kanzler sich selbst einen Vertreter bestellen. Wenn nun im Art. 15 mit „Leitung der Geschäfte“ auch die reichsministeriellen gemeint wären, so könnte der Reichskanzler unter Uebergehung des Kaisers und eventuell gegen dessen Willen einen diesem mißliebigen Vertreter bestimmen. Bei der Wichtigkeit des Amtes, die ja auch darin zum Ausdruck kommt, daß der Kaiser allein zur Ernennung des Kanzlers befugt ist, würde dies ein ganz unmögliches Resultat ergeben. Wenn Joel[1]) meint, der Kanzler werde „selbstredend auch ohne verfassungsmäßige Nötigung aus Gründen sowohl der Ehrerbietung gegen den Inhaber des Bundespräsidii, als der politischen Zweckmäßigkeit sich stets vergewissern, ob seine Wahl des Substituten seitens des Kaisers gebilligt wird“, so ist dagegen zu sagen, daß dies zwar so sein kann, aber keineswegs so zu sein braucht. Auch die Einwendungen Bismarcks in der Reichstagsrede vom 5. März 1878[2]), daß „der Kaiser dem Kanzler befehlen könne, er verlange jedesmal seine Genehmigung zu geben“, und daß er „denjenigen Kanzler, der sich dem nicht fügen wolle, an jedem Tage entlassen könne,“ dürften gegenüber der Tatsache, daß nach genauer Auslegung des Art. 15 Abs. 2 im Sinne der Gegner der herrschenden Meinung der Kanzler auch gegen den Willen des Kaisers seinen Vertreter für die reichsministeriellen Geschäfte selbst ernennen könnte, nicht ins Gewicht fallen.

[1]) a. a. O., S. 408.

[2]) Sten. Berichte 1878, S. 343.

Aus dieser Darstellung ist zu entnehmen, daß im Art. 15 (— demnach in der ganzen Verfassung —) von einer Stellvertretung des Reichskanzlers als Reichsminister nicht die Rede ist.

## § 5.

### b) Die administrative Stellvertretung.

Hat sich aus der bisherigen Darstellung als Resultat ergeben, daß Art. 15 oder irgendeine andere Vorschrift der Reichsverfassung für die Stellvertretung des Reichskanzlers als Reichsminister nicht in Frage kommt, so wäre nunmehr zu untersuchen, ob überhaupt eine Stellvertretung auf dem genannten Gebiete vor dem Reichsgesetz betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. 3. 1878 statthaft war, und welche gesetzliche Grundlage sie hatte.

Zu unterscheiden ist bei Erörterung dieser Frage, um welche Art von Geschäften auf dem Gebiete der Reichsverwaltung es sich handelt, für welche eine eventuelle Vertretung bestellt werden soll, da dies von Wichtigkeit ist für die Grundlage der Stellvertretung. In Frage kommt einmal die Stellung des Kanzlers als Reichsbeamter im allgemeinen, seine Tätigkeit als Chef der Verwaltungsbehörden, sodann sein Wirkungskreis auf politischem Gebiet als Reichsminister.

Historisch mag festgestellt werden, daß eine Stellvertretung vor dem diese regelnden Gesetz von 1878 mehrfach praktisch geworden ist.

In der Literatur[1]) wird allgemein angenommen, daß dem Kanzler ohne weiteres die Berechtigung zustand, die ihm als Reichsbeamten allgemein innewohnenden Befugnisse auf die ihm unterstellten Beamten zu übertragen. Es wird dabei hauptsächlich darauf hingewiesen, daß auf Grund des § 14 des Reichsbeamtengesetzes und der Kaiserlichen Verordnung vom 2. November 1874 über den Urlaub der Reichsbeamten und deren Stellvertreter[2]) auch andere dort genannte Behörden zur Substitution eines Vertreters ermächtigt sind und waren. Dieses mehr oder minder hohen Verwaltungsbehörden zukommende Recht muß daher m. E. auch dem obersten Reichsbeamten, dem Kanzler, zugestanden werden. Eine Verhinderung ist für die Anordnung der Stellvertretung nicht vorausgesetzt. Beschränkt ist der Kanzler in der Auswahl des Vertreters hier insoweit, als der Substitut ebenfalls Reichsbeamter sein muß, weil es sich um Reichsgeschäfte handelt, und diese nur von Reichsbeamten wahrgenommen werden können. Die Bestellung des Vertreters ist an eine Form nicht gebunden, sie kann auch jederzeit zurückgenommen werden. Sie erstreckt sich entweder auf ganze Geschäftszweige, oder aber nur auf einzelne Geschäfte.

Das Rechtsverhältnis, in dem der Stellvertreter zum Reichskanzler steht, kennzeichnet sich als öffentlich-rechtlicher Dienstauftrag.

[1]) **Laband**, St. d. D. R., Bd. 1, S. 383; **Meyer-Anschütz**, a. a. O., S. 418; **Rosenberg**, a. a. O., S. 35, und andere.

[2]) R. G. Bl. S. 129 ff.



Der Beauftragte hat sich in Ausübung seiner Amtsbefugnisse in dem Rahmen der ihm erteilten Ermächtigung zu halten, er übt sie auch nicht im eigenen Namen aus, sondern mit einem das Stellvertretungsverhältnis andeutendem Zusatz[1]) im Namen des Kanzlers. Hält sich der Beauftragte bei Ausübung der ihm übertragenen Amtsbefugnisse innerhalb der ihm erteilten Ermächtigung, so sind seine Handlungen in gleicher Weise gültig, wie die vom Kanzler selbst ausgeführten, und müssen juristisch als die Handlungen des letzteren gelten. Sie binden daher rechtlich den Kanzler, der auch im vollen Umfang selbst die Verantwortung für sie zu tragen hat. Selbstverständlich ist hierbei, daß der Bevollmächtigte im Innenverhältnis für sachgemäße Vornahme der ihm übertragenen Funktionen dem Kanzler als Auftraggeber haftbar ist.

Irgend welche positiven rechtlichen Grundlagen für die Zulässigkeit einer Stellvertretung des Kanzlers in den administrativen Geschäften sind nicht vorhanden. Gleichwohl wird mit Recht allgemein angenommen, daß dieselbe auch trotzdem zulässig ist, zumal sich Vorschriften, aus denen sich ihre Unzulässigkeit ergäbe, ebenfalls nicht finden.

## § 6.

### c) Die politische Stellvertretung.

Anders als mit der administrativen verhält es sich mit der sogenannten politischen Stellvertretung des Reichskanzlers. Streitig war hier einmal vor allem der Rechtsgrund derselben, insbesondere ob sie auf Grund der Reichsverfassung angeordnet werden konnte, sodann, welche Wirkungen sie hatte. Letzteres betraf hauptsächlich die wichtige Frage, wer die im Art. 17 R. V. statuierte Verantwortlichkeit hatte, ob nach wie vor der Reichskanzler, oder vom Moment der Bestellung an der Vertreter. v. Seydel[2]) und Meyer[3]) machen hier gegen die administrative Stellvertretung offenbar keinen Unterschied; sie gestehen dem Kaiser das Recht auf Bestellung des politischen Stellvertreters zu, weil der Kaiser den Kanzler ernenne und deshalb auch das Recht haben müsse, bei Verhinderungsfällen desselben den Stellvertreter zu ernennen.[4]) Dieser Standpunkt scheint auf einer Verkennung des Verantwortlichkeitsbegriffes, wie er beim Reichskanzler anzunehmen ist, zu beruhen. Meyer ist der Ansicht, daß die Verantwortlichkeit des Kanzlers die gleiche ist wie die jedes Reichsbeamten, was zweifellos unrichtig ist, da der Reichskanzler abgesehen von der allgemeinen Verantwortlichkeit als Reichsbeamter noch dem Parlament in politischer Hinsicht verantwortlich ist, und zwar außer für eigene Handlungen auch für die dritter Personen. Er ist kein gewöhnlicher Beamter, wie jeder andere Reichsbeamter,

[1]) z. B.: „i. V." oder „i. A."

[2]) a. a. O., S. 179.

[3]) a. a. O., S. 461.

[4]) auch **Kröner**, a. a. O., S. 14.

sondern sein Amt muß eben wegen dieser parlamentarischen Verantwortlichkeit als eine einziggeartete besondere Position innerhalb der Beamtenhierarchie bezeichnet werden, die eine schematisch-gleichartige Beurteilung, wie die jedes anderen Reichsbeamten nicht verträgt. Der Ansicht von Schwarz[1]), daß der Kaiser die vom Kanzler verfügte Substitution stets genehmigt habe, und hierin abgesehen von der Vorschrift des Art. 15 Abs. 2 ein wichtiger Berechtigungsgrund für die Ernennung des Stellvertreters, eine neue Voraussetzung für dieselbe zu finden sei, welche die Grundlage des Art. 15 zurückdränge und gewissermaßen einen Mittelweg darstelle zwischen der angeblichen Substitutionsbefugnis des Kanzlers aus Art. 15, 2 und der Ernennung des Vertreters durch den Kaiser überhaupt, kann nicht beigetreten werden. Allerdings mag die Uebung der Praxis dafür sprechen; sie hat aber keinerlei gesetzliche Grundlage. Das Argument, die Gegner dieser Meinung verkennten die Verantwortlichkeit ihrem inneren Wesen und ihrem eigentlichen Zwecke nach, weil der Kaiser andernfalls verhindert werde, die Person, deren er sich zur Ausführung einer verfassungsmäßigen Institution bedienen müsse, durch eine andere, sei es auch nur vorübergehend, zu ersetzen, erscheint mir nicht am Platze. Gerade das Wesen der Verantwortlichkeit, die Wichtigkeit der Funktionen, welche durch einen auch nur vorübergehend bestellten Vertreter verwirklicht werden müssen, lassen es als ausgeschlossen erscheinen, daß ohne gesetzlich feststehende Grundlage das für den Kanzler statuierte Verantwortlichkeitsinstitut ohne weiteres von der Person seines gesetzlichen Trägers auf eine beliebige auswechselbare Persönlichkeit übertragen werden könne.

Weiter herrschte über die Frage Streit, ob dem Stellvertreter sämtliche Rechte und Pflichten zukamen, die der Kanzler selbst hatte. Dies betraf hauptsächlich wiederum die Frage, ob der Vertreter selbst verantwortlich wurde, oder ob der Reichskanzler der Verantwortungsträger blieb. Die Verfechter der Ansicht, daß der Stellvertreter mit Annahme der Vertretung eigene staatsrechtliche Verantwortlichkeit habe und seinerseits zur Gegenzeichnung berechtigt und verpflichtet sei, begründen ihre Ansicht mit Abs. 2 des Art. 15 R. V. Wie wir bereits gesehen haben, kommt dieser Artikel für die Begründung der Stellung des Kanzlers außerhalb des Bundesrats überhaupt nicht in Betracht, daher auch nicht für die Vertretung. Wir kommen daher auch hier wieder zu dem Ergebnis, daß eine gesetzliche Bestimmung für die politische Stellvertretung nicht vorhanden war.

[1]) a. a. O., S. 37.



# III. Abschnitt.

## B. Die Stellvertretung des Reichskanzlers auf Grund des Reichsgesetzes vom 17. 3. 1878.

### § 7.

#### a) Die Entstehungsgeschichte des Gesetzes.

Die Unklarheiten der Rechtslage, welche bezüglich der Frage, ob sich der Reichskanzler auch für seine Geschäfte als oberster Reichsminister auf Grund des Abs. 2 Art. 15 R. V. vertreten lassen könne, trat in der Zeit vor Erlaß des Stellvertretungsgesetzes von 1878 mehrfach zutage. Die Regierung stand auf dem Standpunkt, daß die Substitutionsbefugnis des Kanzlers in dem genannten Artikel ihren Rechtsgrund habe, und verfuhr jahrelang in der Praxis dementsprechend. Nachdem schon im Norddeutschen Bunde der König am 16. Juni 1868 den preußischen Kriegsminister zum Stellvertreter des Bundeskanzlers in allen Heeres- und Marineangelegenheiten und am 14. August 1869 zu dessen Vertreter in sämtlichen Bundesangelegenheiten ernannt hatte[1]) — in letzterem Falle war der Kriegsminister auch zur Gegenzeichnung befugt[2]) — hat der Reichskanzler Fürst Bismarck sich im Laufe der Jahre in zahlreichen Fällen in politischen Angelegenheiten vertreten lassen. Es sind nach Bismarcks eigenen Angaben kaiserliche Verordnungen und Beamtenernennungen durch diese Vertreter gegengezeichnet worden, z. T. sogar Reichsgesetze (vgl. z. B. R. G. Bl. 1873, S. 37[3]), ohne daß dagegen Einwendungen von irgendeiner Seite erhoben wurden. Dies war auch nicht der Fall, als Fürst Bismarck am 22. 3. 72 den Reichstag benachrichtigte, daß er beurlaubt und zu seinem Vertreter der Präsident des Reichskanzleramts Delbrück eingesetzt worden sei. Die in dieser Zeit ergangenen Gesetze sind vom Fürsten Bismarck gegengezeichnet worden, während der kaiserliche Erlaß vom 29. August 1872[4]) und eine kaiserliche Verordnung vom 14. 12. 72[5]) in Vertretung des Kanzlers von Delbrück gegengezeichnet worden sind.[6]) Sanktioniert wurde die hier von der Regierung geübte Handhabung gewissermaßen durch den Erlaß des Kaisers vom 12. 10. 73, wodurch die Vertretung des Kanzlers bei dessen Behinderung und Beurlaubung in den von ihm ressortierenden Reichsangelegenheiten dem Präsidenten des Reichskanzleramtes übertragen wurde.[7]) Während der erwähnte Vertretungsfall vom Parlament

[1]) vgl. Smend, a. a. O., S. 322.
[2]) vgl. z. B. R. G. Bl. 1869, S. 659.
[3]) vgl. Dainert, a. a. O., S. 28.
[4]) R. G. Bl., S. 373.
[5]) R. G. Bl., S. 434.
[6]) vgl. v. Seydel, a. a. O., S. 179.
[7]) vgl. v. Seydel, ebenda.

nicht beanstandet wurde, kam es bei Gelegenheit einer erneuten Vertretung im Jahre 1877 zu Streitigkeiten im Reichstage. Bismarck ließ unter dem 11. 4. 77 dem Reichstage die Nachricht zugehen, daß er aus Gesundheitsrücksichten vom Kaiser Urlaub erhalten habe, und daß mit seiner Stellvertretung für die inneren Reichsangelegenheiten der Präsident des Reichskanzleramtes Hofmann, mit der für die auswärtigen Angelegenheiten der Staatssekretär v. Bülow beauftragt worden sei. In beiden Fällen erfolgte also eine formelle Anzeige an den Reichstag, beide Male waren die bestellten Vertreter zugleich Bundesratsmitglieder. In der Reichstagssitzung vom 13. 4. 77 gab v. Bülow die Erklärung ab, daß trotz der Vertretung Bismarck Gegenzeichnung und Verantwortlichkeit beibehalten werde. Diese Erklärung war hervorgerufen durch den Widerspruch, den verschiedene Abgeordnete gegen die Zulässigkeit einer Vertretung dieser Art erhoben. Der Zentrumsabgeordnete Windthorst erklärte diese Substitution ohne weiteres für unzulässig, da verfassungswidrig. Der Abgeordnete Hänel wollte sie zwar im allgemeinen gelten lassen, verlangte aber, daß die Gegenzeichnung der kaiserlichen Verfügungen und Erlasse und damit die Verantwortlichkeit dem Kanzler vorbehalten blieb, und daß das Gesamtverhältnis des Kanzlers zum Reichstage juristisch keine Aenderung dadurch erfahre.[1])

Bismarck hatte in seiner bereits erwähnten Rede vor dem Reichstage vom 5. 3. 78 nochmals den Standpunkt der Regierung, sowie seinen eigenen dahin klargestellt, daß die Berechtigung, sich einen Substituten mit voller Vertretungsmacht unter kaiserlicher Genehmigung auf Grund des Art. 15 Abs. 2 zu bestellen, bereits seit Jahren bestanden habe.

Die herrschenden Unklarheiten in bezug auf die Zulässigkeit, auf Art und Umfang einer reichsministeriellen Stellvertretung des Reichskanzlers, wie sie innerhalb und außerhalb des Reichstages zutage traten, sowie das Bedürfnis einer verantwortlichen Stellvertretung des Kanzlers unter Entlastung desselben von der Verantwortlichkeit veranlaßte die Regierung, Schritte zu tun, für künftige Fälle „die unbestrittene Möglichkeit einer entsprechenden Stellvertretung des Kanzlers“[2]) zu schaffen. Die Regierung hatte nicht verkannt, daß im Laufe der Zeit sich der Wirkungskreis des Reichskanzlers gewaltig vergrößert hatte und kaum von einem Manne bewältigt werden konnte, einer Entlastung also durchaus bedürftig war.

Ende Januar 1878 brachte Preußen einen Gesetzentwurf über die Stellvertretung des Reichskanzlers mit schriftlichen Motiven[3]) in folgender Fassung ein:

[1]) Sten. Ber. 1877, S. 417 ff.

[2]) Motive zu dem Gesetzentwurf. Vgl. Anm. 3.

[3]) Die von der Regierung dem Gesetzentwurf beigegebenen Motive lauten: „Die Zulässigkeit einer Vertretung des Reichskanzlers ist bezüglich der Gegenzeichnung Allerhöchster Anordnungen und Verfügungen nicht ausdrücklich ausgesprochen. Wenn nun auch eine früher nicht bestrittene Praxis eine Anzahl von Fällen aufweist, in welchen Allerhöchste Anordnungen und Verfügungen in Vertretung des Reichskanzlers kontrasigniert und in dieser Gestalt in die amtliche Verkündigung übergegangen sind, so ist doch bei Gelegenheit des dem Reichskanzler im vorigen Jahre bewilligten Urlaubs im Reichstage die Zulässigkeit einer solchen Vertretung angezweifelt worden. Auch betreffs der dem Reichskanzler zustehenden obersten Leitung und Aufsicht, welche aus der ihm übertragenen Gegenzeichnung rechtlich folgt, aber nicht überall mit Vornahme einer Gegenzeichnung zusammenfällt, ist Zweifel erhoben worden, inwieweit das bestehende Recht die Uebertragung auf Stellvertreter des Reichskanzlers zuläßt. Da die Gewalt der Tatsachen aber auf die Notwendigkeit hinweist, gesetzlich die unbestrittene Möglichkeit einer entsprechenden Stellvertretung des Reichskanzlers zu bieten, so wird die Gesetzgebung sich nicht länger dieser Aufgabe entziehen können.“



„Die durch die Verfassung und Gesetze des Reiches dem Reichskanzler übertragene Leitung in der Verwaltung, Beaufsichtigung und Bearbeitung von Reichsangelegenheiten, sowie die zur Gültigkeit der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers notwendige Gegenzeichnung des Reichskanzlers können durch Stellvertreter wahrgenommen werden, welche der Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers für Fälle der Behinderung desselben aus anderen Mitgliedern des Bundesrates allgemein oder für einzelne Amtszweige ernennt.“

Der Wortlaut des preußischen Entwurfs und der ihm beigegebenen Motive ist nicht offiziell, sondern nur in den politischen Tagesblättern veröffentlicht worden.[1])

Dieser Entwurf gab also nahezu die bisher von der Regierung geübte Praxis wieder, es sollten die zu bestellenden Vertreter wie bisher auch Bundesratsmitglieder sein. Nur in der Form der Bestellung war eine Aenderung vorgesehen; die Substitution sollte nicht mehr mit kaiserlicher Genehmigung durch den Reichskanzler, sondern direkt durch den Kaiser, allerdings auf Antrag des Kanzlers erfolgen. Diese Antragsbedingung ist, wie wir noch sehen werden, in die endgültige Fassung des Stellvertretungsgesetzes übernommen worden.

Nach den im Reichstage gemachten Mitteilungen des Fürsten Bismarck[2]) wurde der Entwurf im Bundesrat unter Berücksichtigung des Art. 78 Abs. 1 R. V. als ein verfassungsänderndes Gesetz behandelt.

Durch die Beratung im Bundesrat wurde der Entwurf durch verschiedene Kompromisse beträchtlich verändert und erhielt hierdurch eine ganz neue Fassung, in welcher das Gesetz noch heute besteht.

Der Reichskanzler legte diesen Entwurf mit den vom Bundesrat beigegebenen Motiven sodann dem Reichstag vor.[3]) Dieser verhandelte über die Vorlage in den Plenarsitzungen vom 5., 8., 9. und 11. März.[4])

Es wurde in den Beratungen nicht verkannt, daß der Entwurf zahlreiche Ungenauigkeiten und Unklarheiten enthielt. Es waren

[1]) vgl. Joel, „Das Gesetz betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers, vom 17. März 1878“, S. 762.

[2]) Sten. Ber., S. 348.

[3]) vgl. Sten. Ber. 1878, 3. Bd., Drucksachen S. 459 ff.

[4]) Sten. Ber. 1878, S. 321 ff., 373—421, 431—441.

auch Abänderungsanträge von verschiedenen Abgeordneten gestellt, die aber im Laufe der Debatte entweder zurückgezogen oder abgelehnt wurden. Angenommen wurde das Gesetz hauptsächlich auf Grund einer Erklärung Bismarcks, daß der Entwurf im Bundesrat nur unter Schwierigkeiten zustande gekommen sei, und weil zu befürchten stand, daß bei einer Zurückverweisung die Vorlage überhaupt scheitern könnte. Anerkannt wurde auch, daß trotz aller Mängel des Entwurfs das Gesetz einen Fortschritt enthalte, der „keinen Abschluß für immer"[1]) darstelle, vielmehr eine „langsame Fortbildung"[2]) ermögliche[3]).

Das Gesetz hat in 4 §§ folgenden Wortlaut:

§ 1. Die zur Gültigkeit der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers erforderliche Gegenzeichnung des Reichskanzlers, sowie die sonstigen demselben durch die Verfassung und die Gesetze des Reichs übertragenen Obliegenheiten können nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen durch Stellvertreter wahrgenommen werden, welche der Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers in Fällen der Behinderung desselben ernennt.

§ 2. Es kann ein Stellvertreter allgemein für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers ernannt werden. Auch können für diejenigen einzelnen Amtszweige, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden, die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden mit der Stellvertretung desselben im ganzen Umfang oder in einzelnen Teilen ihres Geschäftskreises beauftragt werden.

§ 3. Dem Reichskanzler ist vorbehalten, jede Amtshandlung auch während der Dauer einer Stellvertretung selbst vorzunehmen.

§ 4. Die Bestimmung des Artikel 15 der Reichsverfassung wird durch dieses Gesetz nicht berührt.

Am 14. März wurde das Gesetz vom Bundesrat sanktioniert, am 17. März vom Kaiser vollzogen und durch Nr. 4 des Reichsgesetzblattes von 1878[4]) publiziert. Es ist demnach gemäß Art. 2 R. V. mit dem 4. April 1878 in Kraft getreten.

§ 8.

**b) Voraussetzungen und Form der Anordnungen der Stellvertretungen.**

Das Gesetz unterscheidet in § 2 zwischen der Stellvertretung des Reichskanzlers für „den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Kanzlers" und der besonderen Stellvertretung für „einzelne Amtszweige". Es sind also im Gesetz ein „Generalstellvertreter" (Reichsvizekanzler) und die Spezialstellvertreter (Staatssekretäre) des obersten Reichsministers vorgesehen. Beide Arten sind

[1]) Bismarck, Sten. Ber., S. 348.
[2]) Bismarck, ebenda.
[3]) vgl. Zorn, a. a. O., S. 261/62.
[4]) ausgegeben zu Berlin am 21. März.



zwar, wie wir sehen werden, nicht nur hinsichtlich ihres Umfanges und der persönlichen Erfordernisse des Vertreters, sondern auch bezüglich ihres Zweckes durchaus verschieden, doch stellt das Gesetz zunächst in § 1 für beide Gattungen über Voraussetzung und Form ihrer Anordnung gemeinsame Bestimmungen auf.

Die Befugnis zur Ernennung eines Stellvertreters steht ausschließlich dem Kaiser zu. Hieraus ergibt sich, daß der betreffende Vertreter mit seiner Ernennung Reichsbeamter wird, sofern ihm nicht schon vorher diese Eigenschaft innewohnte. Dementsprechend erhält er auch alle Rechte und Pflichten, die durch die Verfassung und das Reichsbeamtengesetz vom 31. 3. 1873 bzw. 17. 5. 1907 für Reichsbeamte statuiert sind. Die Ernennung erfolgt durch eine kaiserliche Verfügung. Daß der Kaiser die Bestellung eines Vertreters für den Reichskanzler gültig nur unter Gegenzeichnung des Kanzlers vornehmen kann, folgt ohne weiteres aus Art. 17 R. V., wie auch am Schluß der preußischen Motive ausdrücklich anerkannt worden ist.[1]) Auf Grund der Ernennung wird dem Stellvertreter als Anstellungsurkunde gem. § 4 Abs. 1 des Reichsbeamtengesetzes und § 2 der Kaiserlichen Verordnung vom 23. November 1874[2]) eine kaiserliche Bestallung erteilt. Aus der Fassung des Gesetzes „es kann ernannt werden" geht hervor, daß der Kanzler zur Bestellung der Stellvertreter zwar berechtigt, aber nicht verpflichtet ist.

Das Ernennungsrecht des Kaisers erleidet durch zwei Bedingungen eine Einschränkung.

Einmal kann für den Kanzler ein Stellvertreter nur ernannt werden in Fällen der Behinderung desselben, zum anderen setzt die kaiserliche Ernennung einen hierauf gerichteten Antrag seitens des Kanzlers voraus.

Die Substitutionsbefugnis nach dem Reichsgesetze von 1878 unterscheidet sich also wesentlich von der in der Reichsverfassung festgelegten, bei der, wie wir gesehen haben, der Kanzler selbst berechtigt war, sich jederzeit, auch wenn er nicht behindert ist, einen Vertreter zu ernennen.

Der erste Grund, welcher für die Ernennung eines Vertreters vorhanden sein muß, besteht in einer Behinderung des Reichskanzlers. Nach dem Wortlaut der Vorschrift könnte man versucht sein, unter „Behinderung" des Kanzlers lediglich das Vorliegen eines Hinderungsgrundes in der Person des Kanzlers, z. B. Krankheit oder Abwesenheit, zu verstehen. Die vielfache Erörterung dieser Frage in der Literatur[3]) weist darauf hin, daß in der Tat Zweifel bestanden haben, ob lediglich die persönliche Behinderung Voraussetzung für die Anordnung der Vertretung sein muß, zumal die Motive zum Gesetz ausdrücklich von der persönlichen Behinderung des Kanzlers an der Wahrnehmung seines Amtes sprechen. Dies

[1]) vgl. Joel, Gesetz von 1878, S. 763.
[2]) R. G. Bl. S. 135.
[3]) vgl. u. a. Joel, Gesetz von 78, S. 763/64; Smend, a. a. O., S. 333; Schulze, a. a. O., S. 96; Dainert, a. a. O., S. 30/31.

ist nun keineswegs der Fall. Es sind vielmehr auch sachliche Gründe, welche eine Behinderung im Sinne des Gesetzes als gegeben erscheinen lassen können. Die Literatur nimmt auch ausdrücklich auf die in den Motiven hervorgehobene Begründung Bezug, daß „sich der Kreis jener Obliegenheiten des Kanzlers mit der Entwicklung des Reiches von Jahr zu Jahr umfassender gestaltet habe". Im Reichstage selbst führte der Abgeordnete Lasker[1]) an, daß „unter Behinderung nicht bloß ein gewisser persönlicher Zustand, etwa die Abwesenheit oder der Gesundheitszustand des Reichskanzlers, sondern die ganze moralische und geistige Möglichkeit, ob der Reichskanzler alle Pflichten seines Amtes erfüllen kann, zu verstehen ist." Hieraus ist zu entnehmen, daß abgesehen von den persönlichen Behinderungsgründen auch solche sachlicher Art, z. B. Ueberlastung, Mangel der für gewisse Geschäftszweige erforderlichen technischen Kenntnisse usw.[2]) als Grund für Anordnung der Stellvertretung angenommen werden müssen. Ferner ergibt sich daraus, daß die Behinderung des Kanzlers nicht nur vorübergehend zu sein braucht, sondern eine längere Dauer beanspruchen darf, ja überhaupt dauernd sein kann. Joel[3]) erwähnt, daß Fürst Bismarck selbst eine Vertretungsnotwendigkeit für Elsaß-Lothringen damit motiviert habe, daß ihm der Umfang seiner sonstigen Amtsgeschäfte unmöglich mache, auch noch den Aufgaben eines Ministers für das Reichsland gerecht zu werden. Für die Spezialvertretung in den einzelnen Amtszweigen hat Bismarck noch besonders darauf hingewiesen, daß bezüglich derselben jeder Kanzler, nicht bloß einer, der augenblicklich behindert sei, einer gewissen Stellvertretung bedürfe.[4]) Wenn nun auch dieser Hinweis nur die Spezialvertretung betrifft, so muß dies, da nach § 1 des Gesetzes für beide Stellvertretungsarten gleichmäßig nur die kanzlerische Behinderung vorausgesetzt ist, auch für die Gesamtvertretung gelten. Wie Joel[5]) erwähnt, ist der Reichstag schließlich zu einer Uebereinstimmung in diesem Sinne gelangt, und die Praxis hat dem ebenfalls entsprochen insofern, als stets auch für die Gesamtstellvertretung eine dauernde Behinderung als Grund für Bestellung eines Stellvertreters angesehen worden ist.[6]) Bismarck hat sich allerdings im Gegensatz zu mehrfach im Reichstag geäußerten Wünschen bei der Beratung des Gesetzes gegen die Einrichtung einer dauernden Stellvertretung ausgesprochen, weil diese unter Umständen, nämlich bei grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen ihm und dem Gesamtstellvertreter unliebsame Weiterungen im Gefolge haben könnte.[7])

Nach der Fassung des Gesetzes tritt nun die Stellvertretung des

[1]) Sten. Ber., S. 389.
[2]) Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 384.
[3]) Joel, Gesetz von 78, S. 764.
[4]) vgl. Sten. Ber. 1878, S. 343/44.
[5]) Joel, Gesetz von 78, S. 764.
[6]) vgl. auch Smend, a. a. O., S. 333.
[7]) vgl. Sten. Ber. 1878, S. 3 u. 7.



Kanzlers ein „in Fällen" seiner Behinderung. Zu erwähnen ist hierbei, daß der Entwurf und das die Gesamtvertretung des Kanzlers betreffende Amendement des Abgeordneten Beseler die Form „für Fälle" enthielten.[1]) Diese war in Absicht gewählt, hierdurch das Stellvertretungsinstitut zu einem dauernden zu machen, weil bei dieser Fassung die Möglichkeit gegeben gewesen wäre, schon im voraus für künftige im Moment noch ungewisse Fälle bereits Stellvertreter für den Reichskanzler zu bestellen, welche ihre Tätigkeit bei Eintritt des Behinderungsfalles, also später, aufzunehmen hätten. Dies erscheint nach der Gesetz gewordenen Ausdrucksweise jedoch ausgeschlossen, so daß der Vertreter nur bei Eintritt jedes Falles einer Behinderung ernannt werden kann. Grund für die Aenderung des Entwurfes war die Befürchtung, daß durch die Einführung einer dauernden Generalvertretung die Einheitlichkeit der Organisation leiden würde.[2]) Die Praxis hat sich nun aber über diese Intentionen des Gesetzgebers hinweggesetzt. War es schon bei der Spezialstellvertretung in der Natur der Sache liegend, daß die Vertretung eine dauernde wurde, so hat sich im Laufe der Zeit dieses Resultat auch bezüglich der Institution des Reichsvizekanzlers entwickelt.[3]) Bei der Spezialstellvertretung erscheint dies deswegen nur natürlich, weil gem. § 2 des Gesetzes die Sondervertretung stets durch den Vorstand des einzelnen Reichsamtes wahrgenommen werden muß, und der Grund der Anordnung, die vom Reichskanzler konstatierte eigene Behinderung, infolge Ueberlastung nur ein dauernder sein kann, da die Geschäfte nicht weniger, sondern nur noch zahlreicher werden können.

Die zweite Bedingung für die Bestellung eines Vertreters seitens des Kaisers in Gemäßheit des Gesetzes ist ein darauf gerichteter Antrag des Reichskanzlers. Dieses Antragserfordernis befand sich bereits, wie wir gesehen haben, in dem preußischen Entwurf zu dem Gesetze. Bei Beratung der Vorlage im Reichstage äußerten die Gegner lebhafte Bedenken gegen diese Voraussetzung, welche in der neueren Literatur überwiegend für unberechtigt gehalten werden, aber immerhin auch Anhänger gefunden haben. Der Abgeordnete Windthorst[4]) sah in der Antragsberechtigung des Kanzlers einen Verstoß gegen das monarchische Prinzip. Noch weiter ging die Begründung für seinen gegnerischen Standpunkt seitens des Abgeordneten Reichensperger-Olpe[5]), welcher das strittige Antragsrecht des Kanzlers für „schlechterdings unverträglich mit jeder monarchischen Verfassung" und als eine „Bevormundung" des Kaisers durch den Kanzler ansah. Die prinzipielle Bedeutung dieses Punktes wurde für so erheblich gehalten, daß über denselben eine namentliche Ab-

[1]) Drucksachen Nr. 55. Am Schluß des § 1 des Amendements hieß es: „für den Fall der Behinderung"; das Amendement wurde vor der Beschlußfassung zurückgezogen.
[2]) vgl. Buzello, a. a. O., S. 33.
[3]) vgl. u. a. Smend, a. a. O, S. 333; Rumpelt, a. a. O., S. 25.
[4]) Sten. Berichte 1878, S. 431 ff.
[5]) Sten. Berichte 1878, S. 394.

stimmung beschlossen wurde. Mit Recht machte der Abgeordnete Lasker[1]) im Gegensatz hierzu geltend, daß dann mit der gleichen Berechtigung in der Verpflichtung des Kanzlers zur Gegenzeichnung der Kaiserlichen Erlasse eine Verletzung des monarchischen Prinzips erblickt werden könne, was von keiner Seite geschehen sei. In der Literatur erscheint als einziger Anhänger der Ansicht der gegnerischen Abgeordneten Hensel[2]), während der bei Dainert[3]) ebenfalls als Verfechter dieser Ansicht genannte Rosenberg m. E. zu Unrecht angeführt ist, da er zu dieser Frage selbst nicht Stellung nimmt, sondern nur erwähnt, daß diese Bestimmung verschiedentlich als Abnormität gekennzeichnet worden ist. Joel[4]) weist m. E. mit Recht darauf hin, daß durch diese Stellungnahme der Gegner der Frage eine „Wichtigkeit beigelegt ist, welche sie in Wirklichkeit nicht besitzt". Zur Begründung ihres Standpunktes haben die Gegner auf die Artikel 15 und 18 der Reichsverfassung Bezug genommen, wonach der Kaiser den Reichskanzler und die Reichsbeamten zu ernennen hat, und daß, wenn er für die Ernennung des Gesamtstellvertreters an den Antrag des Kanzlers gebunden wäre, sein Ernennungsrecht verletzt würde. Diese Bestimmungen werden hier zu Unrecht zitiert, da sie nicht in Widerspruch stehen mit dem hier zur Erörterung stehenden Antragsrecht des Reichskanzlers. Letzteres stellt vielmehr nichts als ein Zusatzerfordernis zu den genannten Artikeln dar, welches in der Art der Feststellung des Stellvertretungsbedürfnisses guten Grund hat. Denn, ob der Kanzler behindert und eines Vertreters bedürftig ist, muß er wohl am besten selbst wissen. Zudem ist für Durchführung der Stellvertretung nicht sein Antrag, sondern auch seine Gegenzeichnung der diesbezüglichen Kaiserlichen Verfügung erforderlich. Dainert[5]) führt mit Recht an, daß von einer Durchbrechung des monarchischen Prinzipes und einer Willensbeschränkung des Kaisers durch das kanzlerische Antragsrecht schon deswegen nicht gesprochen werden kann, weil er, sofern ihm die Stellvertretung erforderlich erscheint, der Kanzler aber den nötigen Antrag verweigert, ihm den Befehl dazu erteilen und ihn eventuell im Weigerungsfalle entlassen könne. Wenn auch dieser Fall praktisch schwerlich eintreten dürfte, weil eine derartige Differenz kaum vorkommen wird, so ist doch theoretisch nichts dagegen einzuwenden. Es muß doch auch in Betracht gezogen werden, aus welchen Gründen das Gesetz erlassen ist. Es soll hauptsächlich zur Entlastung des Kanzlers dienen[6]), und ob ein Bedürfnis dafür vorhanden ist, wird, wie bereits hervorgehoben, niemand besser wissen, als der Kanzler selbst. Daß dies der Fall ist, muß er dem Kaiser, der keine Veranlassung hätte, ihm gegen seinen Willen eine Stellvertretung auf-

[1]) Sten. Berichte 1878, S. 435.
[2]) a. a. O., S. 57.
[3]) a. a. O., S. 33, Anm. 7.
[4]) Joel, Gesetz von 78, S. 766.
[5]) a. a. O., S. 33/34.
[6]) vgl. hierzu Bismarck im Reichstag am 5. 3. 78, Sten. Ber. S. 343.



zunötigen, in irgendeiner Form zur Kenntnis bringen. Die Bedeutung der Bestimmung liegt also vornehmlich darin, daß dem Kanzler dadurch die Initiative für die Anordnung einer Stellvertretung vorbehalten worden ist. Schließlich enthält diese Vorschrift also auch nichts anderes, als wie in der Genehmigung des Kaisers nach Art. 15 Abs. 2 R. V. liegt. Denn praktisch wird es wenig Unterschied machen, ob der Kanzler, wie dort, den von ihm ausersehenen Stellvertreter dem Kaiser zur Genehmigung notifiziert, oder ob er, wie hier, ihn in seinem darauf gerichteten Antrag dem Kaiser namhaft macht. In praxi dürfte dies so gehandhabt werden, da ohne vorherige Uebereinkunft zwischen Kaiser und Kanzler über die Person des Vertreters die Ernennung kaum erfolgen wird. Es ist daher mit Smend[1]) wohl anzunehmen, daß dem eingefügten Antragserfordernis weniger praktische als historische Bedeutung beizulegen ist.[2]) Zudem ist auch, wie bereits kurz erwähnt, zu beachten, daß eine Verpflichtung des Kaisers, dem Antrag des Kanzlers stattzugeben, nicht besteht. Er kann vielmehr, wenn er den Antrag des Kanzlers nicht für genügend begründet erachtet, diesen zurückweisen. Daraus dürfte zur Genüge hervorgehen, daß er allein über die Benennung zu beschließen hat, und durch die Einfügung des Antragserfordernisses sein Ernennungsrecht nicht berührt wird.[3])

Der Antrag auf Anordnung einer Stellvertretung ist an eine Form nicht gebunden, man wird daher auch einen mündlich gestellten Antrag, der allerdings die Ausnahme bilden dürfte, für ausreichend erachten können. Dainert[4]) weist auch m. E. mit Recht darauf hin, daß die Bestellung eines Stellvertreters auch Gültigkeit erlangt, wenn sie ohne Antrag des Kanzlers, aber mit seiner Gegenzeichnung erfolgt ist, da die Gegenzeichnung den Antrag gewissermaßen ersetzt bzw. den Mangel der Antragsform heilt.

## § 9.

### c) Ihr Umfang.

### I. Die Gesamtstellvertretung.

Durch § 2 des Gesetzes ist festgelegt, daß der Reichskanzler nicht nur für einzelne Amtszweige, sondern auch für seinen gesamten Geschäftskreis Stellvertreter erhalten kann. Letzteres wird im ersten Satze des genannten Paragraphen bestimmt, und der Vertreter für den gesamten Umfang ist derjenige, welcher heute allgemein als Vizekanzler bezeichnet wird. Es steht dem nichts entgegen, daß beide Arten der Vertretung gleichzeitig und nebeneinander angeordnet werden. Gem. § 1 des Ges. ist nun das Tätigkeitsgebiet des Stellvertreters nicht auf die Gegenzeichnung beschränkt, sondern umfaßt

[1]) a. a. O., S. 328, Anm. 6, im Gegensatz zu den dort Genannten.
[2]) ähnlich Dainert, a. a. O., S. 35.
[3]) vgl. Buzello, a. a. O., S. 34 ff.
[4]) a. a. O., S. 34, Anm. 9.

sämtliche dem Kanzler zustehenden Obliegenheiten. Eine Beschränkung bei der Ernennung auf gewisse Funktionen, auf einzelne oder ein bestimmtes Ressort ist unzulässig. Insbesondere hat der Gesamtstellvertreter auch sämtliche formellen Geschäfte der Reichsregierung, den Geschäftsverkehr mit dem Reichstag, sowie in demselben Eröffnung, Schließung usw. zu erledigen.[1]) Ihm stehen also sämtliche Befugnisse, und zwar kraft eigenen Rechts zu, die dem Kanzler durch Art. 17 R. V. zugewiesen sind. In seinem Verkehr mit dem Reichstage, sowie beim Auftreten innerhalb desselben ist ihm offiziell der Titel „Der Stellvertreter des Reichskanzlers" beigelegt.[2])

Da der Gesamtstellvertreter alle dem Kanzler zugewiesenen Obliegenheiten auszuführen berechtigt ist, muß m. E. in der Theorie auch angenommen werden, daß er befugt ist, für sich selbst wieder einen Gesamtstellvertreter zu beantragen. In der Praxis dürfte dieser Fall allerdings kaum eintreten, da der Gesamtstellvertreter, falls er aus irgendwelchen Dauergründen nicht imstande ist, dem ihm erteilten Auftrage gerecht zu werden, diesen in die Hände des Auftraggebers zurücklegen könnte. In der Literatur findet sich zwar nur der Hinweis, daß ihm diese Berechtigung hinsichtlich der Spezialvertretung zukommt. Da er aber alle gesetzlichen Funktionen des Kanzlers hat, so kann ihm nach meiner Ansicht dieses Recht nicht abgesprochen werden. Es wäre doch auch denkbar, daß der Kanzler sowohl wie auch der Gesamtstellvertreter z. B. durch Krankheit behindert sind. In diesem Falle kann der Gesamtstellvertreter das Erfordernis einer weiteren Generalstellvertretung konstatieren und den diesbezüglichen Antrag beim Kaiser stellen. Die darauf vom Kaiser erfolgte Ernennung hat er oder der Reichskanzler gegenzuzeichnen. Wie der Reichskanzler selbst gem. § 3 des Ges., so kann auch der Gesamtstellvertreter jede Amtshandlung eines Spezialstellvertreters, wenn dieser neben ihm bestellt ist, während der Dauer der Vertretung selbst vornehmen. Dies wird in der Literatur fast allgemein angenommen. Gegner der Ansicht ist Meyer[3]), der jedoch keine Begründung bringt. Die Folge der gegnerischen Ansicht wäre, daß der Gesamtstellvertreter Funktionen etwa bestellter Spezialstellvertreter überhaupt nicht wahrnehmen könnte, was zweifellos bei dem Charakter der Gesamtstellvertretung als Inbegriff sämtlicher Rechte und Pflichten unrichtig wäre. Blumenfeld[4]) weist mit Recht darauf hin, daß diese Ansicht Meyers den Gesamtstellvertreter zu einem Spezialstellvertreter für alle die Gebiete machen würde, für welche Spezialstellvertreter nicht bestellt sind.

Andernfalls würde ja der Zweck des § 3, wie überhaupt des Stellvertretungsgesetzes, eine möglichst einheitliche Gestaltung der äußeren und inneren Politik zu erzielen, verfehlt sein. Die Be-

[1]) vgl. Smend, a. a. O., S. 328.
[2]) Smend, ebenda.
[3]) a. a. O., S. 464.
[4]) a. a. O., S. 62.



stimmung dieses Paragraphen, durch welchen das Prinzip der einheitlichen Leitung der Reichsgeschäfte gewahrt werden sollte, hat bei der Beratung zu Meinungsverschiedenheiten geführt. In den Motiven wird sie damit gerechtfertigt, daß bei ihrer Einfügung „insbesondere an die Wahrnehmung der Aufsichtsrechte des Reichs gegenüber den Einzelstaaten gedacht sei, deren Ausübung jederzeit dem Reichskanzler selbst oder seinem Gesamtvertreter offengehalten bleiben solle". Hiergegen waren Bedenken geäußert worden, gegen welche Fürst Bismarck die Erklärung abgab, daß die für den Kanzler hier statuierte Berechtigung der eigenen Initiative für jede Amtshandlung nach seiner Ansicht unentbehrlich sei, und daß er sie, falls man von ihrer gesetzlichen Regelung absehen würde, für selbstverständlich halten würde. Wie Bismarck zu dieser Bestimmung im Reichstag weiter ausführte[1]), hatte sie fernerhin den Zweck, im Falle der Stellvertretung „die allgemeine moralische und politische Verantwortung für die Gesamtrichtung der Reichspolitik" dem Reichskanzler zu belassen und ihm aus diesem Grunde schon ein Vetorecht gegen die ihm nicht genehmen Handlungen seines Vertreters einzuräumen.

Eine Beschränkung des Gesamtstellvertreters könnte nun vielleicht darin gefunden werden, daß der Reichskanzler bei einer Stellvertretung von dem ihm durch § 3 des Gesetzes angewiesenen Recht Gebrauch macht. Hierin läge m. E. zwar eine tatsächliche Beschränkung, nicht aber eine rechtliche, insofern, als bei der Bestellung des Gesamtvertreters eine Beschränkung auf gewisse Gebiete unzulässig ist. Auf Grund des Vorbehalts des § 3 ist aber der Reichskanzler in der Lage, einzelne Geschäfte oder gewisse Arten durch nachträgliche Erklärungen sich selbst vorzubehalten. Er kann auch weiterhin in das dem Vizekanzler überlassene Tätigkeitsgebiet in der Weise eingreifen, daß er einzelne Handlungen vornimmt, ja sogar bereits erledigte Sachen, mit deren Ausführung er nicht einverstanden ist, nach eigenem Gutdünken abändert. Diese Berechtigung hat ebenfalls ihren Grund in dem bereits erwähnten Zentralisationsprinzip des Stellvertretungsgesetzes.[2]) Praktisch erscheint daher der Vertreter, der in der Literatur nach Bismarck vielfach als „eiserner" Gesamtstellvertreter bezeichnet worden ist, nur als Gehilfe des Kanzlers, weil dieser, wie erwähnt, vollständig freie Wahl hat, ob und welche Funktionen er selbst ausüben will.[3])

Selbstverständlich erscheint nun aber, daß Beschränkungen in der Handlungsfreiheit des Gesamtstellvertreters vorliegen können, die das Stellvertretungsgesetz selbst statuiert. In dieser Beziehung kommt § 4 des Ges. in Betracht, wodurch der Art 15 R. V. ausdrücklich in Geltung gelassen wird.

Wie bereits früher erörtert, betrifft Art. 15 die Leitung der Ge-

[1]) vgl. Dambitsch, a. a O., S. 374.
[2]) vgl. auch Zorn, a. a. O., S. 265 ff.; v. Kirchenheim, a. a. O., S. 314; Fülster, a. a. O., S. 514; v. Seydel-Krazeisen, a. a. O., S. 132.
[3]) vgl. Hensel, a. a. O., S. 58.

schäfte und den Vorsitz im Bundesrate durch den Reichskanzler. Wäre also dem Art. 15 hier nicht ausdrücklich weiter Geltung verschafft, so würde selbstverständlich dem Gesamtstellvertreter dieses Gebiet überwiesen sein. So aber muß m. E. ohne weiteres angenommen werden, daß der Vorsitz im Bundesrat und die Leitung der Geschäfte desselben außerhalb des Rahmens der Stellvertretung fällt. Die Ansichten in der Literatur zu dieser Frage sind allerdings sehr geteilt. Zuzugeben dürfte sein, daß der Generalstellvertreter unter Umständen die ihm hier abgesprochenen Funktionen im Bundesrat beanspruchen darf. Einige Autoren fordern mit Recht, daß für den fraglichen Fall dem Gesamtstellvertreter die Bundesratsmitgliedeigenschaft innewohnen muß.[1]) Dies reicht aber m. E. allein nicht aus, da nach den Bestimmungen der Reichsverfassung (Art. 15) für eine Substitution des Reichskanzlers im Bundesrat eine schriftliche Erklärung des Kanzlers erforderlich ist. Ist daher der Generalstellvertreter Mitglied des Bundesrats, und hat der Kanzler ihm außerdem noch die erforderliche schriftliche Substitutionserklärung erteilt, so steht der Uebernahme des Vorsitzes im Bundesrat usw. durch ihn nichts im Wege.[2])

Verschiedentlich[3]) wird nun sogar die Behauptung aufgestellt, daß der Gesamtstellvertreter ohne weiteres als Ausfluß seiner staatsrechtlichen Stellung Anspruch habe auf den Vorsitz im Bundesrat. Demgegenüber muß hier wiederholt werden, was in der Einleitung bereits dargelegt ist, daß der Art. 15 sich nur auf die Stellung des Reichskanzlers zum Bundesrat und innerhalb desselben, das Reichsgesetz von 1878 anderseits nur auf die reichsministeriellen Geschäfte desselben bezieht. Berechtigt erscheint auch der Hinweis[4]) daß das Stellvertretungsgesetz das Erfordernis nicht aufstellt, daß der Stellvertreter Bundesratsmitglied sein muß. Braucht er aber dies nicht zu sein, so würde die Theorie, der Gesamtstellvertreter des Kanzlers könne die Funktionen aus Art. 15 R. V. ohne weiteres ausüben, zu dem Resultat führen, daß der Vorsitzende des Bundesrats selbst gar nicht Mitglied desselben ist. Wie wir bereits dargelegt haben, stände dies im Widerspruch mit dem verfassungsrechtlichen Aufbau des Bundesrats. Nicht beizustimmen ist daher auch der mehrfach vertretenen Ansicht[5]), daß der Stellvertreter unter allen Umständen Mitglied des Bundesrats sein muß, weil dies Erfordernis Ausfluß seiner allgemeinen Stellung sei.[6])

---

[1]) Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 279; Dambitsch, a. a. O., S. 323 ff.; Graßmann, a. a. O., S. 331 ff.; Fülster, a. a. O., S. 512; Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 462.

[2]) so: Zorn, a. a. O., S. 162 u. 264; v. Seydel, a. a. O., S. 170; Schulze, a. a. O., S. 97; Rosenberg, a. a. O., S. 44/45; Blumenfeld, a. a. O., S. 61; Müller, a. a. O., S. 42; Schlüter, a. a. O., S. 75; Dainert, a. a. O., S. 73; Kröner, a. a. O., S. 29.

[3]) Hensel, a. a. O., S. 59; Smend, a. a. O., S. 329, hält die Frage für zweifelhaft.

[4]) Dainert, a. a. O., S. 72.

[5]) vgl. Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 462; Fülster, a. a. O., S. 512.

[6]) Wie im Text: Zorn, a. a. O., S. 264; v. Seydel, a. a. O., S. 170, und



Nach alledem vermögen m. E. keinerlei theoretische Erörterungen die klare Bestimmung des § 4 des Stellvertretungsgesetzes und mit diesem die Erfordernisse des Art. 15 R. V. zu beseitigen.

Mit Rücksicht auf diese in § 4 festgelegte Einschränkung des Gesamtstellvertreters hat man in der Literatur vielfach überhaupt das Vorhandensein des Instituts der kanzlerischen Gesamtvertretung geleugnet. Es ist darauf hingewiesen worden, daß der Antrag der Abgeordneten Frh. von Franckenstein und Windthorst, dem § 4 die Worte „über die Stellvertretung des Reichskanzlers im Bundesrat“ einzufügen, ausdrücklich abgelehnt worden ist. Hieraus kann aber weder dafür noch dagegen etwas entnommen werden, und bei der hier vertretenen Bedeutung des Art. 15 R. V. ist der § 4 eben als Ausnahme von der Gesamtstellvertretung zu betrachten.

Beizustimmen ist Dainert[1]) darin, daß die schriftliche Substitution für die Bundesratsgeschäfte gleichzeitig in der Ernennungsurkunde enthalten sein kann. Sie kann auch nachträglich darin aufgenommen werden, die erforderliche Gegenzeichnung müßte aber in diesem Falle nicht von dem bereits vorher ernannten Generalstellvertreter, sondern vom Kanzler selbst erfolgen, da nach Art. 15 R. V. der Reichskanzler allein einen Substituten einsetzen kann. Dieses Ergebnis widerspricht nicht unserer Ausführung über die Substitutionsbefugnis des Gesamtstellvertreters, da, wie wir bereits gesagt haben, § 4 des Ges. die einzige Einschränkung der Gesamtstellvertretung darstellt.

Mit Rücksicht auf die strenge Auslegung des § 4 in Verbindung mit Art. 15 hinsichtlich der Gesamtstellvertretung muß auch der Ansicht Hensels[2]) widersprochen werden, daß der Generalstellvertreter sich für den Vorsitz im Bundesrat selbst wieder einen Stellvertreter substituieren kann.

Da im Gesetz für die Person des Stellvertreters weder persönliche Voraussetzungen noch auch Hinderungsgründe persönlicher Art ausgeführt sind, muß angenommen werden, daß der Kaiser in der Auswahl des Vertreters völlig unbeschränkt ist. Es ist also nicht nötig, daß der Stellvertreter Beamtenqualifikation besitzt weder im Reiche, noch in einem Bundesstaate.[3]) Ein Hinderungsgrund wäre die Beamteneigenschaft keineswegs, und meistens wird der Stellvertreter auch Reichs- oder Staatsbeamter sein.[4]) Im Reichstage vertraten die Abgg. v. Franckenstein und Windthorst[5]) den Standpunkt der Unzulässigkeit der Beamteneigenschaft des Stellvertreters insoweit, als derselbe ihrem Antrag gemäß nicht ein Staatsamt in

---

Hensel. Letzterer allerdings geht von der bereits oben widerlegten Ansicht aus, daß auch der Reichskanzler nicht Mitglied des Bundesrats zu sein brauche.

[1]) a. a. O., S. 73.

[2]) a. a. O., S. 59.

[3]) vgl. auch Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 385.

[4]) War der Ernannte vorher noch nicht Reichsbeamter, so erhält er, wie oben erwähnt, mit der Ernennung die Stellung eines solchen. In diesem Falle ist er gem. Art. 18 R. V. und § 3 des Reichsbeamtengesetzes vor seinem Dienstantritt für das Reich zu vereidigen.

[5]) Sten. Ber. 1878, III., S. 543, Nr. 60 d. Dr.

einem Bundesstaat bekleiden dürfte. Dieser Antrag wurde aber bei der Abstimmung abgelehnt, so daß die erwähnte Beschränkung in der Auswahl des Stellvertreters durch Ausschluß der bundesstaatlichen Beamten weder tatsächlich noch rechtlich besteht. In der Praxis ist vom Kaiser fast stets der Staatssekretär des Reichsamts des Innern[1]) als Stellvertreter ernannt worden. Der erste nach Erlaß des Stellvertretungsgesetzes bestellte Vizekanzler war sogar der preußische Ministerpräsident Graf zu Stolberg-Wernigerode.[2])

Es entsteht nunmehr noch die Frage, wie sich die Sach- und Rechtslage gestaltet, wenn bei feststehendem Vertretungsbedürfnis die Ernennung des Stellvertreters momentan deswegen unterbleiben muß, weil der Kanzler plötzlich gestorben oder entlassen ist. Bei Eintritt dieser Möglichkeit würde der nach dem Gesetz erforderliche Antrag nicht gestellt werden, oder es würde, wenn er gestellt wäre, die Gegenzeichnung nicht erfolgen können. Hier bliebe nur übrig, daß der Kaiser einen neuen Reichskanzler ernennt, der dann den Formerfordernissen Genüge leisten müßte.[3]) Ein in der Zwischenzeit etwa bestellter Gesamstellvertreter, für dessen Ernennung die Gegenzeichnung noch aussteht, da der Kanzler plötzlich verstorben u. dgl. ist, kann selbst die zur Gültigmachung seiner Ernennung zum Generalstellvertreter noch erforderliche Gegenzeichnung nicht vornehmen. Ist im Todesfalle des Kanzlers bereits ein Vizekanzler vorhanden, so würde dieser in der Zwischenzeit die Geschäfte fortführen und auch die Ernennung eines neuen Kanzlers gegenzeichnen.

Der staatsrechtliche Zustand, daß bei Nichtbestehen einer Vizekanzlerschaft der Kanzler plötzlich stirbt oder entlassen wird, ist in den Beratungen des Reichstages zum Stellvertretungsgesetz von dem Abgeordneten Reichensperger-Olpe[4]) als eine Verfassungslücke bezeichnet worden. Er war der Ansicht, daß das Gesetz dem Umstande Abhilfe schaffen müsse, daß in diesem Falle keine die erforderliche Gegenzeichnung bei der Ernennung des neuen Kanzlers ausübende Stelle vorhanden sei. Diese Auffassung ist in der Literatur mit Recht als irrtümlich gekennzeichnet worden. Es würde nämlich die angeblich vorhandene Lücke auch trotz Vorhandenseins des Stellvertretungsgesetzes für den Fall verbleiben, daß beim Tode des Reichskanzlers ein Generalstellvertreter nicht bestellt ist und, wie wir gesehen haben, in dem Augenblick nicht mehr bestellt werden kann. Es würde somit der gleiche Zustand bestehen, wie er vor Ernennung des ersten Reichskanzlers vorhanden war. Danach erfolgt in diesem Falle die Ernennung des neuen Kanzlers durch den Kaiser gem. Art. 15 R. V., und dem Formalerfordernis der Gegenzeichnung zu dieser Kaiserlichen Verfügung muß der neuernannte Reichskanzler gem. Art. 17 R. V. selbst Genüge leisten. Mit Recht hat daher die Literatur in überwiegender Mehrheit den Standpunkt

[1]) vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 384, Anm. 3.
[2]) vgl. Dainert, a. a. O., S. 36.
[3]) vgl. Joel, Ges. von 78, S. 766; Rosenberg, a. a. O., S. 39.
[4]) Sten. Ber. 1878, S. 394.



des genannten Abgeordneten als eine Ueberspannung des formalistischen Prinzipes bezeichnet, welcher den Zweck des Instituts der Gegenzeichnung verkennt.[1]) Richtig erscheint auch der Hinweis, daß die Stellvertretung des Kanzlers nur ein fakultativer Notbehelf[2]) ist, den erst ein besonderes Gesetz der Reichsverfassung anfügen mußte, das Institut des Reichskanzlers dagegen eine obligatorische, organische Einrichtung ist, die mit der Verfassung gleichzeitig ins Leben gerufen wurde.[3])

## § 10.

## II. Die Spezialstellvertretung.

### a) Im allgemeinen.

Wenn die mit Einführung der Gesamtstellvertretung verfolgte Absicht dahin ging, aus politischen Gründen eine möglichst einheitliche Leitung der Reichsverwaltung zu erzielen, so war der Zweck der Spezialstellvertretung ein wesentlich anderer. Wie auch Bismarck selbst anerkannt hat, bestand dieser hauptsächlich darin, den Kanzler von dem ihm über den Kopf gewachsenen Geschäftsumfang zu entlasten.

Hinsichtlich der Kompetenz der geplanten Spezialstellvertretung sprach sich der preußische Entwurf nur ganz allgemein aus; er wollte sie einführen nur „allgemein oder für einzelne Amtszweige". Gegen diese allgemeine Fassung des Entwurfs waren nun im Bundesrat aus mehrfachen, bei Joel[4]) trefflich auseinandergesetzten Gründen Bedenken entstanden, welche dann in der Gesetz gewordenen Fassung in persönlichen, wie sachlichen Einschränkungen ihren Ausdruck gefunden haben.

In sachlicher Beziehung schreibt § 2 des Gesetzes vor, daß sich die Stellvertretung nur auf einzelne Amtszweige erstrecken darf, daß diese sich weiterhin in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs befinden müssen. Die persönliche Begrenzung der Stellvertretung ist in der Weise festgelegt, daß nur die Vorstände der dem Reichskanzler unmittelbar untergeordneten Reichsbehörden hierfür in Frage kommen, und zwar hier wiederum auch mit einer sachlichen Beschränkungsmöglichkeit, nämlich außer für den gesamten Umfang auf einzelne Teile des Geschäftskreises. Was unter „Amtszweig" zu verstehen ist, sagt Joel[5]) mit folgenden Worten: „Ein Amtszweig ist, im Verhältnis zum Amt des Reichskanzlers gedacht, ein Inbegriff von dem Kanzler obliegenden und in bestimmter Beziehung gleichartigen Amtsgeschäften." Was unter

[1]) vgl. Dainert, a. a. O., S. 38.
[2]) vgl. das Amendement des Abgeordneten Wirth, Nr. 59 I der Drucksachen des Reichstages, § 1: „Hilfskanzler".
[3]) vgl. auch Buzello, a. a. O., S. 38.
[4]) Joel, Ges. von 78, S. 767.
[5]) Joel, ebenda, S. 768.

den Amtszweigen, die sich in der eigenen unmittelbaren Verwaltung des Reichs befinden, verstanden werden sollte, ergibt sich aus den Motiven, nach denen „jene Geschäftszweige, bei welchen es sich in der Hauptsache nicht um eine Verwaltung des Reichs handelt, sondern der Schwerpunkt in dem Recht der Aufsicht und Gesetzgebung liegt, von der besonderen Stellvertretung ausgeschlossen sein sollen.“ Es kommen daher für die Sondervertretung alle diejenigen Gebiete in Frage, welche der Verwaltung des Reichs unmittelbar unterstehen. Was im einzelnen darunter zu verstehen ist, wird im nächsten Abschnitt erörtert werden. Allgemein kann hier darauf hingewiesen werden, daß das Gesetz selbst über die einzelnen Zweige, bei denen eine eigene Verwaltung des Reichs vorliegt, nichts erwähnt, und die Motive erklären, daß sich das Gesetz nicht auf alle im Art. 4 R. V. bezeichneten Angelegenheiten erstrecken solle. Zweifelhaft erscheint daher die Anwendbarkeit des Gesetzes auf alle gemischten Amtsgebiete, bei denen teilweise das Reich und zum Teil die Einzelstaaten kompetent sind. Dieser Zweifel erstreckt sich insbesondere auf die Frage, ob ein solcher Amtszweig überhaupt nicht, oder vielleicht nur zu dem Teil, welcher der Verwaltung des Reichs untersteht, zur Spezialstellvertretung geeignet erscheint. Mit Rücksicht auf die erwähnte Fassung der Motive „in der Hauptsache“ ist anzunehmen, daß bei solchen gemischten Amtszweigen, in welchen die Verwaltung des Reichs die überwiegende ist, die Spezialstellvertretung Platz greifen darf[1]), wobei allerdings zweifelhaft bleibt, ob dieselbe sich auf das ganze Amtsgebiet oder nur auf den dem Reiche unterstellten Teil erstreckt. Die Ansichten der Reichstagsabgeordneten hierüber waren geteilt. Der Abgeordnete Lasker hat sich im Reichstag[2]) im Widerspruch zu dem Vertreter des Bundesrats dahin ausgesprochen, daß bei Ueberwiegen der eigenen Verwaltung des Reichs der ganze Amtszweig als für die Spezialstellvertretung geeignet anzusehen sei, daß diese daher sich auch auf die einzelstaatlichen Kompetenzen des betreffenden Ressorts erstrecke. Vertreter der anderen Ansicht war (nach dem Vorgange des Abgeordneten von Bennigsen) der sächsische Bundesratsbevollmächtigte und Staatsminister von Nostitz-Wallwitz. Letzterer teilte als Wunsch des Bundesrats mit, „daß die Aufsichtsbefugnisse des Reichs nicht bloß von dem mehr technischen Standpunkt eines Chefs eines einzelnen Ressorts gehandhabt werden, sondern von einem allgemeinen, höheren, politischen Standpunkt aus, der die Erhaltung gedeihlicher Verhältnisse unter den einzelnen Bundesstaaten sich zum Ziel setzt.“[3]) Wenn man also die hier erwähnten höheren politischen Gesichtspunkte mit dem Standpunkte, den die Motive einnehmen, zusammenhält, so dürfte die Auffassung wohl die richtige sein, welche die der Verwaltungshoheit der Einzelstaaten unterliegenden Tätigkeits-

[1]) vgl. **Joel**, ebenda, S. 768.
[2]) Sten. Ber. 1878, S. 388.
[3]) vgl. Sten. Ber. 1878, S. 391.



gebiete, auf welchen dem Reiche nur Aufsichts- oder Gesetzgebungsbefugnisse zustehen, von der Wahrnehmung durch die Spezialstellvertreter ausschließt.[1])

Wäre die gegenseitige Ansicht die richtige, so könnte man die im Gesetz getroffene Beschränkung der Spezialvertretung für überflüssig erachten. Andernfalls könnte es gerade zu dem Gegenteil des Zweckes der Beschränkung kommen, daß die durch die Aufsichtsbefugnisse vertretenen Interessen des Reichs denen der Einzelstaaten nachgesetzt werden, da die sie vertretenden Staatsminister naturgemäß in erster Linie die Interessen des Heimatstaates wahrnehmen.[2]) Wenn in der Literatur darauf hingewiesen wird, daß für die Entscheidung der hier erörterten Frage mit ausschlaggebend ist, in welchem Sinne die vom Gesetz gebrauchten Ausdrücke „Amtszweige“ und „Geschäftskreise“ auszulegen sind, so kann m. E. dies zur Begründung kaum herangezogen werden. Die Streitfrage geht in dieser Beziehung dahin, ob das Gesetz zwischen beiden Ausdrücken einen Unterschied machen will, oder ob beide Bezeichnungen den gleichen Sinn haben und als synonym anzusehen sind Aus den Motiven geht hierüber nichts hervor, und es muß daher angenommen werden[3]), daß ein Unterschied zwischen beiden nicht besteht.[4]) Wenn darauf hingewiesen wird[5]), daß „Amtszweig“ qualitative, „Geschäftskreis“ quantitative Bedeutung hat, so mag dies zwar richtig sein, und es ist auch zuzugeben, daß dieser Unterschied gelegentlich einmal praktisch wird, es können aber m. E. hieraus entscheidende Gründe für oder gegen die erörterte Frage mangels jeden Anhaltspunktes nicht hergeleitet werden.

Smend[6]) führt zur Begründung seiner der hier vertretenen zuwiderlaufenden Ansicht noch an, daß die Motive ausdrücklich das Eingriffsrecht des Kanzlers und seines Generalstellvertreters auch in die dem Spezialvertreter übertragenen Aufsichtsbefugnisse betonen. Es muß zugegeben werden, daß die hier erwähnten Aufsichtsbefugnisse der Spezialstellvertreter unserer Ansicht zu widersprechen scheinen. Es muß aber bei dem erwähnten Wortlaut der Motive wohl hauptsächlich Gewicht gelegt werden auf das Wort „übertragen“. Bei der Anordnung der Spezialvertretung dürfte im allgemeinen kaum eine Aufzählung sämtlicher Einzelgeschäfte eines oder mehrerer Ressorts erfolgen. Ausgeschlossen ist dieser Fall aber natürlich nicht, und wenn derartige Aufsichtsbefugnisse unter die Spezialvertretung fallen sollen, so müssen sie m. E. ausdrücklich erwähnt, d. h. besonders übertragen werden, ein Verfahren, dem

[1]) wie im Text: **Zorn**, a. a. O., S. 266 ff.; **Joel**, Gesetz von 78, S. 768 ff.; **Schulze**, a. a. O., S. 98; **Dainert**, a. a. O., S. 42: **Buzello**, a. a. O., S. 41; anderer Ansicht: **Dambitsch**, a. a. O., S. 375; **Smend**, a. a. O., S. 331 ff.; **Bauer**, a. a. O., S. 45.
[2]) vgl. **Buzello**, a. a. O., S. 40.
[3]) vgl. **Smend**, a. a. O., S. 331; **Bauer**, a. a. O., S. 42, Anm. 17.
[4]) a. A.: **Joel**, Gesetz von 78, S. 768; **Dainert**, a. a. O., S. 46.
[5]) so: **Dainert**, a. a. O., S. 46.
[6]) a. a. O, S. 331.

natürlich nichts im Wege steht. Diesen Fall dürften die Motive im Auge gehabt haben, so daß aus dem hier gebrauchten Wort „Aufsichtsbefugnisse" wohl mit Sicherheit nichts für die gegnerische Ansicht hergeleitet werden kann. Es findet sich in den Motiven weiterhin ein Passus, welcher der von Smend vertretenen Ansicht anscheinend zuwiderläuft: sie erklären nämlich die Verwaltung der Reichsfinanzen zur Spezialvertretung nur geeignet, „soweit" sie sich in der ausschließlichen Verwaltung des Reichs befinden. Smend[1]) gibt dafür die Erklärung, daß z. Zt. der Beratung des Gesetzentwurfs ein Reichsschatzamt noch nicht bestand, sondern erst geplant war, ohne daß damals schon der Umfang des neuen Amtes festgelegt war. Dies mag wohl zutreffen, indessen geht m. E. hieraus nur soviel hervor, daß damals die doch immerhin bereits bestehende Verwaltung der Reichsfinanzen auf jenem Gebiet keineswegs die überwiegende war. Da nun in den Motiven dennoch gerade die Finanzverwaltung des Reichs hervorgehoben worden ist, so kann man nach meiner Ansicht für die hier zur Erörterung stehende Frage aus der Fassung „soweit sie sich in der ausschließlichen Verwaltung des Reichs befinden" nur entnehmen, daß für dieses Ressort ausnahmsweise die ausschließliche Kompetenz des Reichs zur Voraussetzung für die Spezialvertretung gemacht worden ist. Ganz allgemein bedeutet die in der Fassung „soweit" liegende Beschränkung, daß bei einem gemischten Ressort unter Umständen nicht bloß der ganze Amtszweig, sondern innerhalb desselben wieder einzelne Gruppen von Geschäften daraufhin zu prüfen sind, ob sie sich in der Verwaltung des Reichs oder der Einzelstaaten befinden, bzw. welche der gemischten Verwaltungen die überwiegende ist.[2])

Weiterhin stellt das Gesetz in persönlicher Beziehung eine wichtige Beschränkung auf. Im Gegensatz zur Gesamtvertretung hat der Kaiser bei der Ernennung eines Spezialvertreters kein freies Wahlrecht, sondern es können zu Spezialvertretern nur ernannt werden „die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden". Diese Beschränkung wurde durch die Motive „aus dem Reichsgedanken an sich, sowie im Interesse der Stabilität der Geschäftsleitung innerhalb der betreffenden Ressorts für notwendig" gehalten. Ferner wollte man, wie im Reichstage zur Sprache gebracht wurde, einer Stellvertretung durch einzelstaatliche, vor allem preußische Minister vorbeugen.

Nach dem Gesetz kommen also für die Spezialvertretung nur in Frage die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden.

„Reichsbehörden" sind nach Laband[3]) „diejenigen Behörden,

[1]) a. a. O., S. 332.

[2]) vgl. Buzello, a. a. O., S. 41.

[3]) St. d. D. R., Bd. 1, S. 367; ähnlich Joel, Gesetz von 78, S. 770: „Reichsbehörden sind diejenigen Behörden, welche Geschäfte des Reiches führen und ihre Amtsgewalt unmittelbar vom Reiche selbst ableiten." Vgl. auch Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 427.



welche Geschäfte des Reichs führen und ihre Autorität unmittelbar von der Reichsgewalt ableiten." In Betracht kommt nur der Vorstand der betr. Reichsbehörde. Nicht darf es sich also um sonstige Mitglieder der Ressortverwaltung handeln.

Soll nun der Vorstand einer solchen Reichsbehörde zum Spezialvertreter des Reichskanzlers bestellt werden, so müssen nach dem Gesetz zwei Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Die Reichsbehörde muß eine „oberste" sein, d. h. sie muß dem Kanzler unmittelbar unterstellt sein, ohne daß zwischen dem Kanzler und dem Chef der betr. Behörde ein Zwischenorgan eingeschoben ist.

2. Die Reichsbehörde muß ferner dem Kanzler untergeordnet sein. Es muß also ein Subordinationsverhältnis der Behörde zum Kanzler vorliegen, insofern, als der Kanzler bezüglich des Geschäftskreises und der Obliegenheiten der Behörde ein freies Bestimmungsrecht besitzt. Die Behörden sind hiernach lediglich Organe des Kanzlers, welche eine nach der Verfassung diesem obliegende Tätigkeit auszuüben bestimmt sind. Sie sind verpflichtet, den Anordnungen des Kanzlers Folge zu leisten.

Danach scheiden folgende Reichsbehörden, da sie dem Kanzler gegenüber eine durchaus selbständige Stellung einnehmen, von der Spezialstellvertretung aus:

I. Die richterlichen Behörden, so
   1. das Reichsgericht,
   2. die Marine-Strafgerichte,
   3. das Reichsmilitärgericht,
   4. die Konsulargerichte.

II. die nicht dem Kanzler untergeordneten absolut selbständigen Finanzbehörden:
   1. die Reichsschuldenkommission,
   2. der Rechnungshof des Deutschen Reichs,
   3. das Reichsbank-Kuratorium.

III.
   1. die Reichsschulden-Verwaltung,
   2. die Verwaltung des Reichs-Invaliden-Fonds.

Eine besondere Stellung nehmen nun die beiden letztgenannten Behörden ein, da diese in gewissen Beziehungen dem Kanzler nicht durchaus selbständig gegenüberstehen. Die Rechtslage war für beide Behörden bis zum Jahre 1909 etwa die gleiche. Am 1. Juli 1909[1]) wurde aber die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds als selbständige Behörde aufgehoben. Nur bis zu diesem Zeitpunkt gilt also für sie das, was auch heute noch für die Reichsschuldenverwaltung gesagt werden kann. Diese Behörde hat zwar im allgemeinen eine völlig selbständige Tätigkeit unter eigener Verantwortlichkeit ihres obersten Chefs, ist aber doch der Aufsicht des

[1]) vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 407; Fülster, a. a. O., S. 519; Arndt, „Die Verfassung des Reichs", S. 166.

Kanzlers unterstellt und hat dessen Anordnungen in mancher Hinsicht nachzukommen. Aus diesem Grunde wird mehrfach nach Joel[1]) die Spezialvertretung hier für ausgeschlossen erklärt, und zwar mit der Begründung, daß dann „die Behörde die ihr staatsrechtlich von einem Dritten (dem Reichskanzler) zu erteilende Anweisung fortan sich selbst erteilen kann, was eben unmöglich ist".[2]) Ich möchte diesen Grund nicht für durchschlagend ansehen, weil an sich nicht einzusehen ist, weshalb der Spezialvertreter des Kanzlers nicht Obliegenheiten des letzteren wahrnehmen kann, auch wenn er in seiner Eigenschaft als Chef einer der erwähnten Verwaltungen gewissermaßen sich den Auftrag zu den fraglichen Handlungen selbst erteilen müßte. Es würde dann auf staatsrechtlichem Gebiete ein ähnliches Rechtsverhältnis vorliegen, wie es der § 181 BGB. für das bürgerliche Recht im Auge hat. Der Grund, weshalb hier die Spezialvertretung außer Betracht bleiben muß, scheint mir vielmehr der zu sein, daß das oberste Organ des erwähnten Verwaltungszweiges in Ausübung seiner Funktionen völlig selbständig ist, daß sich die Kompetenz des Kanzlers nur auf Aufsicht und Anordnungen allgemeiner Art, deren Ausführung Sache der Behörde selbst bleibt, erstreckt. Theoretisch stände demnach der Spezialvertretung hinsichtlich dieser Befugnisse des Kanzlers m. E. nichts im Wege. Praktisch dagegen erscheint dieselbe mit Rücksicht auf die Eigenart und die Dürftigkeit dieser Kompetenz des Kanzlers ausgeschlossen. Zu berücksichtigen ist dabei auch, daß bei Anordnung einer Spezialvertretung der Chef der betr. Behörde auch für Durchführung der allgemeinen kanzlerischen Anordnungen Sorge zu tragen hätte, wozu er wiederum nicht als Spezialvertreter des Kanzlers, sondern ohne Rücksicht auf den Vertretungsauftrag als Chef seiner Behörde berechtigt und verpflichtet wäre. Es würde hier eine Trennung der Amtsbefugnisse in diejenigen, welche dem Ressortchef als Spezialvertreter des Kanzlers und in solche, die ihm allgemein als Ausfluß seines Amtes zustehen, praktisch zur Unmöglichkeit werden. Für die letzteren kommt aber die Spezialvertretung deswegen nicht in Frage, weil der Ressortchef als solcher sie ausübt, und dem Kanzler selbst dieselben genommen sind.[3])

Für die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds ergab sich nun aus der erwähnten Auflösung insofern eine Aenderung, welche auch auf die Spezialvertretung einen Einfluß ausübte, als die Verwaltung des noch verbleibenden Restes des Fonds dem Reichskanzler übertragen wurde, und zwar unter den bisherigen Vorschriften.[4]) Es ist hieraus zunächst zu entnehmen, daß diese Behörde durch die Uebertragung auf den Kanzler ihre Selbständigkeit eingebüßt hat.

[1]) Joel, Ges. von 78, S. 771.
[2]) vgl. auch Smend, a. a. O., S. 330; Dambitsch, a. a. O., S. 376.
[3]) anderer Ansicht: Rosenberg, a. a. O., S. 40; Bauer, a. a. O., S. 45; Kröner, a. a. O., S. 34; Dainert, a. a. O., S. 53.
[4]) vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 407.



Die Verwaltung des noch bestehenden Restes wurde dann dem Reichsschatzamt unterstellt.[1])

Durch die erwähnte gesetzliche Regelung dürften also die bis dahin aufgetauchten Zweifel und Streitfragen ihre Erledigung in dem Sinne gefunden haben, daß die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds infolge ihrer Uebertragung auf den Kanzler und Eingliederung in das Reichsschatzamt einer Spezialvertretung fähig ist. Spezialvertreter ist sonach der Staatssekretär des Reichsschatzamtes.

Schließlich enthält der § 2 des Gesetzes noch eine letzte Einschränkung für die Spezialvertretung: es kann der Chef einer der in Frage kommenden Reichsbehörden nicht nur für den ganzen Umfang seines Ressorts mit der Vertretung des Reichskanzlers beauftragt werden, der Vertretungsauftrag kann sich vielmehr auf bestimmte einzelne Teile des Geschäftskreises beschränken. Es scheiden danach aus bei allgemein für das Ressort angeordneter Vertretung alle nicht in den Rahmen des Ressorts fallenden Handlungen, und bei besonders beschränktem Auftrag innerhalb des Ressorts alle die nicht ausdrücklich in der Ermächtigungsurkunde genannten Geschäfte. Für den Fall, daß ein und dieselbe Tätigkeit des Kanzlers, welche hinsichtlich eines Ressorts durch Spezialvertretung wahrgenommen werden soll, gleichzeitig ein anderes Ressort mitbetrifft, beschränkt sich die Kompetenz des Vertreters auf das Ressort, für welches allein er bestellt ist; soll die auf das andere Ressort hinübergreifende Handlung auch für diese Gültigkeit haben, so ist weitere Bestellung eines Vertreters für das letztgenannte Gebiet erforderlich, falls der Kanzler nicht selbst eingreifen will.[2])

Diese Beschränkung auf bestimmte Gebiete oder einzelne Teile derselben bildet, wie hier nochmals hervorgehoben werden soll, einen wichtigen Unterschied gegenüber der Gesamtstellvertretung, wo eine Beschränkung dieser Art unzulässig ist.

## § 11.

### b) In bezug auf die einzelnen obersten Reichsbehörden.

Im folgenden wollen wir die obersten Reichsbehörden, welche dem Reichskanzler untergeordnet sind, einer kurzen Betrachtung unterziehen und wollen feststellen, inwieweit und durch wen eine Spezialvertretung bei ihnen zulässig ist.

Als oberste Reichsbehörden im Sinne des Gesetzes kommen nach den im vorigen § dargelegten Voraussetzungen in zeitlicher Reihenfolge in Betracht:

1. das Reichsamt des Innern,
2. das Auswärtige Amt,
3. das Reichsmarineamt,

[1]) vgl. Arndt, Verfassung, S. 166.
[2]) vgl. Dainert, a. a. O., S. 45.

4. das Reichseisenbahnamt,
5. das Reichspostamt,
6. das Reichsjustizamt,
7. das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen,
8. das Reichsschatzamt,
9. das Reichskolonialamt,
10. das Reichsbankkuratorium.

### 1. Das Reichsamt des Innern.[1])

Es hat seinen Ursprung in dem durch Präsidialerlaß vom 12. August 1867 ins Leben gerufenen „Bundeskanzleramt des Norddeutschen Bundes". Durch Kaiserlichen Erlaß vom 12. Mai 1871 wurde dieser Name umgeändert in „Reichskanzleramt", und durch Kaiserlichen Erlaß vom 24. Dezember 1879 wurde dieser Reichsbehörde der Name „Reichsamt des Innern" beigelegt.

Das Reichsamt des Innern ist die Behörde, zu deren Geschäftskreis alle die Angelegenheiten gehören, für deren Bearbeitung nicht spezielle Behörden errichtet worden sind.[2]) Von den zur Zuständigkeit des Reichsamts des Innern gehörenden Verwaltungsgebieten ist der bei weitem größere Teil hinsichtlich der Verwaltung entweder vollständig oder doch zum größten Teile den Einzelstaaten zugewiesen. Die Spezialvertretung ist daher bei diesen ausgeschlossen. Die Kompetenz des Reichs erstreckt sich bei ihnen nur auf die Aufsicht. Hierher gehören u. a.[3]):

1. das Auswanderungswesen,
2. das Schulwesen,
3. das Maß- und Gewichtswesen,
4. das Gewerbewesen,
5. das Medizinal- und Veterinärwesen,
6. das Seewesen,
7. das Heimats- und Niederlassungswesen,
8. das Versicherungswesen.

Im Gegensatz zu diesen Amtszweigen befinden sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs innerhalb des Reichsamts des Innern nur: das Patentwesen, die Verwaltung des Nordostseekanals und die Statistik. In diesen Ressorts ist daher eine Spezialvertretung des Kanzlers möglich, und sie wird ausgeübt durch den Staatssekretär des Innern.

a) Das Patentamt

ist begründet worden durch Reichsgesetz vom 7. 4. 1891 und zerfällt in drei Arten von Abteilungen, nämlich: 1. in Anmeldeabteilungen

---

[1]) vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 389; Arndt, Verfassung, S. 163/164; Arndt, Staatsrecht, S. 690 ff.; Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 467; Zorn, a. a. O., S. 269; Schulze, a. a. O., S. 99 ff.
[2]) vgl. Laband, St. d. D. R., S. 389; Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 467.
[3]) Näheres vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 389; Fülster, a. a. O., S. 516.



für die Erteilung von Patenten, 2. in eine Nichtigkeitsabteilung für die Nichtigkeitserklärungen oder für die Anträge auf Rücknahme von Patenten, 3. in Beschwerdeabteilungen.

b) Für die Verwaltung des Nordostseekanals

wurde durch Kaiserliche Verordnung vom 15. Juni 1895 mit Wirkung ab 1. Juli 1895 das Kanalamt in Kiel errichtet. Die weiteren Vorschriften hinsichtlich des Aufbaues und der Geschäftsführung dieses Amtes, sowie die über die noch im Werden begriffenen Erweiterungsbauten des Kanals wurden dem Reichskanzler überlassen.[1])

c) Statistik.

Das statistische Amt ist entstanden aus dem 1834 begründeten „Zentralbureau des Zollvereins". Neben ihm gibt es zwar statistische Landesämter, neben welchen in neuerer Zeit auch größere Kommunen im gesamten Deutschen Reich besondere statistische Aemter errichtet haben, welche unabhängig von dem Reichsamt sind. Das Reichsamt seinerseits besteht für die Reichsstatistik ebenfalls völlig selbständig. Es kann daher hier die Spezialvertretung Platz greifen.[2])

### 2. Das Auswärtige Amt.[3])

Dieses ist entstanden aus dem preußischen Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten und erlangte Selbständigkeit neben jenem am 1. Januar 1870. Es besteht aus drei Abteilungen: 1. die politische, 2. die handelspolitische und 3. die Abteilungen für die staats- und die zivilrechtlichen Geschäfte.

Auf Grund des Art. 11 und 56 R. V. ressortieren in diesem Amte die Geschäftszweige des Auswärtigen Amtes als reine Reichsgeschäfte und sind den Einzelstaaten entzogen. Es sind dies die Rechtsverhältnisse der diplomatischen Vertreter und der Konsularbehörden des Reichs im Auslande, sowie die der entsprechenden ausländischen Missionen im Reiche, welche von der Reichsregierung das Exequatur erhalten haben.

Da hier jegliche Kompetenz der Einzelstaaten ausgeschlossen ist, kann eine Spezialvertretung im vollen Umfange stattfinden. Vertreter ist der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes.

### 3.

In gleicher Weise völlig unbeschränkt kann eine Spezialvertretung eingerichtet werden auf dem Gebiete des

**Reichsmarineamtes.[4])**

Diese Behörde wurde durch Kaiserliche Verordnung vom

---

[1]) vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 393.
[2]) vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 389/90.
[3]) vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 395; Arndt, Verfassung, S. 163; Arndt, Staatsrecht, S. 689; Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 467; Zorn, a. a. O., S. 271; Schulze, a. a. O., S. 102; Joel, Gesetz 78, S. 772.
[4]) vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 396; Arndt, Verfassung, S. 164; Arndt, Staatsrecht, S. 694; Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 467; Zorn, a. a. O., S. 272; Schulze, a. a. O., S. 103; Joel, Gesetz 78, S. 772.

1. Januar 1872 aus dem bisherigen preußischen Marineministerium geschaffen und „Kaiserliche Admiralität" genannt. Nach Abzweigung des „Oberkommandos der Marine" erhielt der Rest den jetzigen Titel.

Hierher gehörte auch bis zu seiner Wegnahme durch die Japaner Kiautschou. Auch auf dem Gebiete der Reichsmarine handelt es sich nach Organisation, Verwaltung und Unterhaltung um reine Reichstätigkeit (Art. 56 R. V.), so daß also dieses den Einzelstaaten völlig verschlossen ist.

### 4. Das Reichseisenbahnamt.[1])

Es ist errichtet durch Gesetz vom 27. Juni 1873.

Für dieses Reichsamt sind für unsere Untersuchung besondere Unterscheidungen zu machen bezüglich der Verwaltung und der Aufsicht. Nach Art. 4 Ziff. 8 R. V. steht dem Reichseisenbahnamt die Aufsicht über alle im Reichsgebiet vorhandenen Bahnverwaltungen zu. Eine Verwaltungsbefugnis über Reichs- und Staatseisenbahnen ist ihm nicht gegeben. Diese beschränkt sich gem. § 5 Ziff. 1 des erwähnten Gesetzes von 1873 auf die im Reiche vorhandenen Privateisenbahnen. Dort ist bestimmt, daß das Reichseisenbahnamt „zur Durchführung seiner Verfügungen auch unmittelbar gegenüber jeder Privateisenbahn dieselben Aufsichtsbefugnisse ausüben kann, welche der Landesregierung des betreffenden Bundesstaates beigelegt sind". Es ergibt sich aus der Fassung „auch unmittelbar gegenüber jeder Privateisenbahn", daß das Reichseisenbahnamt neben der einzelstaatlichen obersten Bahnbehörde Verfügungen erlassen und ausführen kann. Es kann sich dabei zwar nur der einzelstaatlichen Eisenbahnämter mangels eigener Organisation bedienen. Da es sich jedoch hier um Durchführung von Verwaltungsmaßnahmen, die auf Grund eigenen Ermessens getroffen sind, handelt, die Anordnungen auch im Namen des Reichseisenbahnamtes zur Ausführung kommen, kann man mit Joel[2]) hierin eine eigene Verwaltungstätigkeit des Reichseisenbahnamtes erblicken[3]), auch wenn nicht Reichsorgane, sondern einzelstaatliche Behörden die Verfügungen ausführen. Hieraus folgt, daß zwar nicht hinsichtlich der Staats- und Reichseisenbahnen, aber doch bezüglich der Privateisenbahnen eine Spezialvertretung angeordnet werden kann. Wenn dies verneint worden ist mit der Begründung, daß der § 5 lediglich ein Ausfluß der Aufsichtsbefugnisse des Reichs sei, so wird m. E. dabei nicht genügend auf den Wortlaut geachtet, wonach das Reichseisenbahnamt die fraglichen Anordnungen zur **Durchführung** seiner Aufsichtsrechte zu treffen befugt ist.

---

[1]) vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 400; Arndt, Verfassung, S. 165; Arndt, Staatsrecht, S. 697; Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 467/468; Zorn, a. a. O., S. 276; Schulze, a. a. O., S. 106.

[2]) Joel, Gesetz von 78, S. 782; vgl. auch Dainert, a. a. O., S. 50.

[3]) a. A. Smend, a. a. O., S. 332; Rumpelt, a. a. O., S. 38; Beerholdt, a. a. O., S. 39.



### 5. Das Reichspostamt.[1])

Es wurde begründet mit dem heutigen Titel durch Kaiserliche Verordnung vom 23. 2. 1870 und erhielt im Jahre 1876 die Bezeichnung „Der General-Postmeister".

Wenn auch gem. Art. 48, 1 R. V. das Post- und Telegraphenwesen als Einrichtung für das gesamte Gebiet des Deutschen Reichs einheitlich begründet und durch Art. 50, 1 R. V. unmittelbar dem Kaiser hinsichtlich der obersten Leitung zugewiesen ist, so sind doch auf diesem Gebiete durch Art. 52, 1 R. V. Bayern und Württemberg eigene Verwaltungen vorbehalten worden. Mit Rücksicht auf diese Sonderrechte der genannten Bundesstaaten hat das Reich nur Gesetzgebungs- und Aufsichtsrechte und die Befugnis, rechtsverbindlich für sie Verträge mit dem Ausland abzuschließen. Mit Ausnahme der hierdurch gezogenen Grenzen steht demnach einer Spezialvertretung, die durch den Staatssekretär des Reichspostamtes wahrzunehmen ist, nichts im Wege. Wenn auch letzterer die erwähnten ausländischen Verträge abzuschließen hat, so stellt dies doch keine eigene Verwaltungstätigkeit des Reichs innerhalb des Geschäftskreises der Postverwaltung dar, ist also für eine Spezialvertretung des Kanzlers ungeeignet. Eine Einschränkung der Spezialvertretungsmöglichkeit ist gegeben im Art. 50 Ziff. 5 R. V. Hiernach ist nämlich die Ernennung der „nicht zu den oberen gehörigen Beamten" der Reichspost- und Telegraphenverwaltung den Einzelstaaten vorbehalten geblieben, so daß also in dieser Hinsicht dem Reiche als Ausfluß der oberen Leitung der gesamten Post- und Telegraphenverwaltung nur das Aufsichtsrecht verblieben ist.[2]) Aus diesem Grunde findet hier keine Spezialvertretung statt.

### 6. Das Reichsjustizamt.[3])

Es wurde begründet 1874 als vierte Abteilung des Reichskanzleramtes. Abgezweigt wurde die Abteilung durch Etatsgesetz vom 23. 12. 76 als selbständige Zentralbehörde.

Sein Geschäftskreis besteht fast lediglich in Aufsichtsfunktionen[4]), muß daher mangels Verwaltungstätigkeit im allgemeinen von der Spezialvertretung ausgenommen werden. Da die Gerichte fast alle einzelstaatliche Organe sind, die Verwaltungstätigkeit bei ihnen demnach nicht Reichs-, sondern Landessache ist, kommen für die Spezialvertretung nur die richterlichen Behörden in Frage, bei welchen das Reich eine eigene und unmittelbare Verwaltung führt. Wie bereits angeführt, ist das Reichsgericht hinsichtlich der richterlichen Funktionen eine völlig selbständige, dem Reichskanzler nicht untergeordnete Be-

---

[1]) vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 399; Arndt, Verfassung, S. 164; Arndt, Staatsrecht, S. 697; Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 468; Zorn, a. a. O., S. 273; Schulze, a. a. O., S. 104; Joel, Gesetz 78, S. 773.

[2]) vgl. Art. 4 Z. 10 R. V.

[3]) vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 399; Arndt, Staatsrecht, S. 696; Zorn, a. a. O., S. 274; Schulze, a. a. O., S. 105.

[4]) vgl. Art. 4 Z. 11—13 R. V.

hörde, daher im allgemeinen für eine Spezialvertretung außer Frage bleibend. Platz greifen muß diese jedoch bezüglich der dem Kanzler zustehenden Verwaltung des Reichsgerichts und der bei ihm bestehenden Reichsanwaltschaft. Dasselbe ist anzunehmen bei der dem Reiche obliegenden Verwaltung der Reichskonsular- und Kolonialgerichte.

Vertreter wäre in diesem Falle der Staatssekretär des Reichsjustizamtes.

### 7. Das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen.[1])

Es besteht als selbständige Behörde seit dem Kaiserlichen Erlaß vom 27. 5. 1878 und ist seitdem durch Personalunion verbunden mit dem Königl. preußischen Ministerium der öffentlichen Arbeiten.

Der Geschäftskreis dieser Behörde ist ein reines Verwaltungsgebiet. Es erstreckt sich auf die Verwaltung der Reichseisenbahnen. Reichseisenbahnen bestehen nur in Elsaß-Lothringen. Hinzu kommt noch die vom Reiche gepachtete Luxemburgische Staatsbahn. Auch innerhalb des Ressorts dieses Amtes ist also eine Spezialvertretung möglich. Vertreter ist der preußische Minister der öffentlichen Arbeiten.

### 8. Das Reichsschatzamt.[2])

Die Reichsfinanzverwaltung war ursprünglich mit dem Reichskanzleramt verbunden. Sie wurde unter dem 14. Juli 1879 abgezweigt und zu einer besonderen Behörde unter der Bezeichnung Reichsschatzamt ausgestaltet.

Das Reichsschatzamt begreift in sich eine große Anzahl von Einzelressorts. Bei einzelnen derselben ist die Spezialstellvertretung uneingeschränkt zulässig, bei einigen nur teilweise, wieder bei anderen muß sie wegen Ueberwiegens der einzelstaatlichen Verwaltung aber für ausgeschlossen erachtet werden.

Von dem Reichskanzler wird der größte Teil der Reichssteuern (Steuern auf: Spielkarten, Lotterielose, Aktien usw.), sowie der Zölle und Verbrauchsabgaben[3]) durch die einzelstaatlichen Steuerämter erhoben, während dem Reiche nur die Aufsicht zusteht. Zur Durchführung dieses Aufsichtsrechts bestehen Kaiserliche Reichskommissare, welche gemäß Art. 36, 2 R. V. vom Kaiser ernannt werden und in den einzelnen Bundesstaaten die Zoll- und Steuerbehörden zu kontrollieren haben. Eine Stellvertretung kommt daher hier nicht in Frage. Von den Reichseinnahmen eignet sich dafür die Wechselstempelsteuer, und zwar auch nur zu einem Teile.[4]) Die Verwaltung derselben liegt der Reichspost ob. Die Stellvertretung

[1]) vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 400; Arndt, Verfassung, S. 165; Arndt, Staatsrecht, S. 697; Zorn, a. a. O., S. 275; Schulze, a. a. O., S. 105.

[2]) vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 400; Arndt, Verfassung, S. 165; Zorn, a. a. O., S. 275; Schulze, a. a. O., S. 106.

[3]) vgl. Art. 35, 36 R. V.

[4]) vgl. Joel, Gesetz von 78, S. 778 ff.



liegt aber nicht beim Staatssekretär des Reichspostamtes, sondern ist dem Staatssekretär des Reichsschatzamtes übertragen. Letzterer ist auch Vertreter für die Verwaltung der Ueberschüsse aus der Post- und Telegraphenverwaltung, welche nach Art. 49 R. V. in die Reichskasse fließen.

Für das Budgetwesen wird fast allgemein die Spezialvertretung des Reichskanzlers für ausgeschlossen erklärt und die Vertretung dem Gesamtvertreter zugewiesen.[1])

Im vollen Umfang findet eine Spezialvertretung des Reichskanzlers u. a. in folgenden von ihm unmittelbar ressortierenden Amtszweigen des Reichsschatzamtes statt:

1. bei der Reichshauptkasse,
2. dem Reichskriegsschatz,
3. für das Münzmetalldepot,
4. auf dem Gebiet der Reichsschulden.

Zu der Rechtslage bezüglich der hier zur Erörterung stehenden Frage bei der Verwaltung des Reichsinvalidenfonds und bei der Reichsschuldenkommission, welche zum Reichsschatzamt gehören, haben wir bereits früher Stellung genommen, es sei deshalb an dieser Stelle darauf verwiesen.

### 9. Das Reichskolonialamt.[2])

Für die Angelegenheiten der Schutzgebiete des Deutschen Reichs war ursprünglich die sogenannte „1. politische Abteilung“ des Auswärtigen Amtes tätig. Mit dem 1. April 1890 wurde daraus eine besondere „4. Abteilung“ im Auswärtigen Amt, der durch Verfügung des Reichskanzlers vom 29. Juni 1890 die Bezeichnung „Kolonialabteilung“ beigelegt wurde.[3]) Für die Beziehungen zu auswärtigen Staaten und in der allgemeinen Politik blieb diese Kolonialabteilung noch dem Staatssekretär des Auswärtigen Amtes subordiniert, während im übrigen, d. h. für alle reinen kolonialen Fragen der Reichskanzler die oberste und verantwortliche Stelle bilden sollte. Der Abteilungschef dieser neuen Abteilung war zum unmittelbaren Vortrag beim Kanzler zugelassen und hatte Zeichnungsrecht für die amtliche Korrespondenz unter der Amtsbezeichnung „Auswärtiges Amt, Kolonialabteilung“. Die völlige Unterstellung der Verwaltung aller Schutzgebiete unter die Kolonialabteilung des Auswärtigen Amtes erfolgte dann durch Kaiserlichen Erlaß vom 12. 12. 1894. Ausgenommen blieben jedoch die Beziehungen zum Ausland und die allgemeine Politik. Für diese blieb oberster Chef noch der Staatssekretär des Auswärtigen, während alles übrige dem Reichskanzler unterstellt wurde, welcher dadurch auch die Verantwortlichkeit erhielt. Hieraus ist ersichtlich, daß hiermit die Selb-

[1]) vgl. Art. 69—73 R. V.; teilweise anderer Ansicht: Dainert, a. a. O., S. 55.

[2]) vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 401; Arndt, Verfassung, S. 163.

[3]) vgl. Paech, „Die Vertretung des Reichskanzlers in Kolonialangelegenheiten“, in der Zeitschr. f. Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft. 1905. Heft 3, S. 204.

ständigmachung der Kolonialabteilung zu einer obersten Zentralstelle, wenigstens zum allergrößten Teile, erfolgt war, für welche sonach eine gesetzmäßige Spezialvertretung des Kanzlers eintreten konnte. Die völlige Emanzipierung der Kolonialabteilung vom Auswärtigen Amt und Verwandlung in eine gänzlich unabhängige Zentralstelle, die dem Kanzler direkt unterstellt ist, geschah durch Allerhöchsten Erlaß vom 17. 5. 1907.[1]) Während vorher der Direktor der Kolonialabteilung zum Spezialvertreter bestellt werden konnte, führt nach dem letztgenannten Erlaß diese der Staatssekretär des Reichskolonialamtes, wie die Behörde seitdem auf Grund des Erlasses genannt wird.

### 10. Das Reichsbankdirektorium.[2])

Begründet wurde das Reichsbankdirektorium gleichzeitig mit der Reichsbank durch Gesetz vom 14. 3. 1875.

Während das bereits erwähnte Organ der letzteren, das Reichsbankkuratorium, als selbständige Zentralbehörde deswegen von der Spezialvertretung ausscheidet, weil der Reichskanzler Mitglied, bzw. Präsident des Reichsbankkuratoriums ist, vermag der Präsident des Reichsbankdirektoriums die Spezialstellvertretung des Kanzlers in den Funktionen des Reichsbankdirektoriums zu übernehmen. Letzteres ist nach § 27 Abs. 1 des erwähnten Gesetzes „verwaltende und ausführende, sowie die Reichsbank nach außenhin vertretende Behörde". Nach § 2 l. c. hat dieses Direktorium die Anordnungen des Kanzlers auszuführen, es ist ihm also gesetzlich der Charakter einer obersten Reichsbehörde beigelegt. Abgesehen von dieser nach dem Stellvertretungsgesetz zulässigen Stellvertretung enthält das Gesetz von 1875 noch eine besondere Vertretungsmöglichkeit. § 26 des Bankgesetzes besagt, daß „in Behinderungsfällen des Reichskanzlers die Leitung der Reichsbank durch einen vom Kaiser hierfür ernannten Stellvertreter wahrgenommen werden könne."

Im Gegensatz zum Stellvertretungsgesetz ist demnach ein Antrag des Kanzlers nicht erforderlich, ebensowenig enthält die Vorschrift des Bankgesetzes die Anordnung, daß nur der Chef der betr. Behörde, also hier der Präsident des Reichsbankdirektoriums, Vertreter werden kann, so daß der Kaiser in der Wahl des Vertreters völlig frei ist. Da das spätere Gesetz von 1878 die Vorschrift des Bankgesetzes nicht ausdrücklich aufgehoben hat, muß sie nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen als neben dem Stellvertretungsgesetz gültig angesehen werden[3]), so daß also beide Vertretungsarten und -möglichkeiten nebeneinander bestehen. Ein Unterschied ergibt sich hier aus der Art der Anordnung der Stellvertretung bezüglich der Verantwortlichkeit. Während der nach dem Stellvertretungsgesetz beauftragte

[1]) vgl. R. G. Bl. 1907, S. 239.
[2]) vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 403; Zorn, a. a. O., S. 276; Schulze, 107/108.
[3]) vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 385, Anm. 1; Hensel, a. a. O., S. 41 Smend, a. a. O., S. 330; Joel, Gesetz von 78, S. 784.



Vertreter die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit zu vertreten hat, wie sie dem Reichskanzler obliegt, beschränkt sich die Haftung des nur auf Grund des Bankgesetzes fungierenden Stellvertreters auf die allgemeine Haftung des Beamten auf Grund seines Amtes.

11. An dieser Stelle muß noch die Verwaltung der Reichslande Elsaß-Lothringen einer kurzen Erörterung unterzogen werden, da dieselbe, wenn auch heute nicht mehr, so doch eine kurze Zeitlang, nämlich bis zum Erlaß des Gesetzes betreffend die Verfassung und Verwaltung Elsaß-Lothringens vom 4. Juli 1879[1]), für die Spezialvertretung des Reichskanzlers in Frage kam. Wie bereits früher gestreift, hatte für den Fürsten Bismarck gerade die Ueberlastung in seiner Tätigkeit als verantwortlicher Reichsminister der Reichslande mit den Anlaß geboten zur Einbringung des Stellvertretungsgesetzes. Durch das Gesetz betr. die Vereinigung von Elsaß-Lothringen mit dem Deutschen Reiche vom 9. Juni 1871[2]) war nämlich im § 4 ausdrücklich dem Reichskanzler die Stellung eines verantwortlichen Reichsministers für die Reichslande zugewiesen worden, und zwar entsprach die Bestimmung dem Wortlaut des Art. 17, 2 der Reichsverfassung. Die Verwaltung wurde geführt durch eine dem Reichskanzleramt angefügte 3. Abteilung, welche durch das Gesetz vom 1. Januar 1877 zu einem selbständigen Reichsamt mit dem Titel „Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen" und einem Unterstaatssekretär an der Spitze ausgebaut wurde. Letzterer war unmittelbar dem Reichskanzler unterstellt. Nach Erlaß des Stellvertretungsgesetzes hatte demnach der Reichskanzler die Möglichkeit, diesen Unterstaatssekretär zu seinem Spezialvertreter in Verwaltungsangelegenheiten der Reichslande bestellen zu lassen. Eine Ausnahme bestand hinsichtlich der Justizverwaltung der Reichslande, welche zum Ressort des Reichsjustizamtes gehörten, so daß also für diese nicht der Unterstaatssekretär, sondern der Staatssekretär des Reichsjustizamtes die Spezialvertretung wahrnahm. Eine grundlegende Aenderung brachte das Gesetz vom 4. Juli 1879 betr. die Verfassung und Verwaltung Elsaß-Lothringens. Hierdurch wurde für die Reichslande ein Statthalter eingeführt, dem gemäß § 1 des gen. Gesetzes vom Kaiser die Befugnisse als Landesherr übertragen werden können, während die Funktionen des Reichskanzlers ihm gem. § 2 l. c. zugewiesen sind. Das Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen wurde aufgehoben und statt seiner ein Ministerium für Elsaß-Lothringen eingeführt, an dessen Spitze ein Staatssekretär gestellt wurde. Dieser hatte, da der Statthalter unverantwortlich war, die Verantwortlichkeit für dessen Regierungshandlungen zu übernehmen. Abgesehen aber von den landesherrlichen Funktionen des Statthalters hatte der Staatssekretär hinsichtlich aller übrigen Befugnisse, für welche der Statthalter die bisherigen Funktionen des Reichskanzlers ausübte, die Verantwortlichkeit erhalten. In § 4

[1]) R. G. Bl. S. 165.
[2]) R. G. Bl. S. 212.

Abs. 2 des Gesetzes von 1879 heißt es, daß er „die Rechte und die Verantwortlichkeit eines Stellvertreters des Statthalters in dem Umfange hat, wie ein dem Reichskanzler nach Maßgabe des Gesetzes vom 17. 3. 1878 substituierter Stellvertreter". Wie nach § 3 des Stellvertretungsgesetzes der Reichskanzler, so ist nach dem Gesetz von 1879 der Statthalter berechtigt, in die Amtsführung des Staatssekretärs einzugreifen und jede diesem zustehende Funktion selbst auszuüben. Andererseits hat der Reichskanzler nicht die Möglichkeit, befugtermaßen Geschäfte aus dem Amtskreis des Statthalters selbständig wahrzunehmen, da ihm der Statthalter nicht unter-, sondern gleichgeordnet ist. Laband[1]) bezeichnet ihn nicht als Stellvertreter, sondern als Nachfolger.

Jetzt s. über diese Materie das Reichsgesetz über die Verfassung Elsaß-Lothringens vom 31. Mai 1911 (R. G. Bl. S. 225) § 2 f.

## § 12.

### d) Wirkung, insbesondere die Verantwortlichkeit.

Haben wir bisher die verschiedenen Arten und Möglichkeiten der Stellvertretung des Reichskanzlers behandelt, so muß im folgenden noch erörtert werden, welche Wirkungen sich aus der Uebertragung des Stellvertretungsamtes ergeben, insbesondere, wer die Verantwortlichkeit für die Handlungen des Stellvertreters trägt.

Das Stellvertretungsgesetz enthält über die Frage der Verantwortlichkeit keine Bestimmung. Bei den Beratungen des Gesetzes waren Zweifel laut geworden, ob es zweckmäßig sei, die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit des Kanzlers für die Vertreter ausdrücklich festzulegen. Die diesbezüglichen Anträge waren jedoch vor der Beschlußfassung zurückgenommen worden. Daß bei der Gesamtstellvertretung dem Stellvertreter auch die Verpflichtung zur Gegenzeichnung gem. Art. 17 R. V. obliegt, ist bereits an früherer Stelle gesagt worden. Damit übernimmt er auch die Verantwortlichkeit. Für den Spezialvertreter ist hinsichtlich dieser Frage entscheidend, welcher Rechtscharakter dem ihm übertragenen Amt innewohnt. Wenn auch das Stellvertretungsverhältnis nicht als direktes Mandat angesprochen werden kann, so liegt doch ein mandatsähnliches staatsrechtliches Rechtsverhältnis vor.[2]) Zu berücksichtigen ist ferner, daß der Spezialvertreter Reichsbeamter ist, während der Generalvertreter durch die Ernennung es wird, sofern ihm diese Eigenschaft bis dahin fehlte. Der Stellvertreter als solcher ist daher auch Reichsbeamter. Hieraus ergibt sich, daß die Stellvertretung eine sogenannte „volle" ist[3]), welche den Vertreter durchaus selbständig stellt und seine Stellung zu einer verantwortlichen macht. Von Joel[4]) ist diese „volle" Stellvertretung bezeichnet worden als „die Vornahme

[1]) Reichsstaatsrecht Bd. 1., S. 188.
[2]) vgl. Joel, Ges. von 78, S. 791.
[3]) Joel, Substitution, S. 419.
[4]) ebenda.



von einem andern obliegenden Rechtshandlungen für denselben mit der Absicht, den eigenen Willen auszuführen und mit dem zugleich beabsichtigten Erfolge, daß die der Rechtshandlung eigentümlichen Wirkungen lediglich in der Person des Stellvertreters zur Existenz kommen".

Wenn man diese Definition zugrunde legt, so folgt daraus mit Notwendigkeit als Wirkung der Rechtshandlung für die Person des Vertreters seine Verantwortlichkeit. Diese ist m. E. mit Recht aus dem Geiste des Gesetzes[1]) und aus der im Gegensatz zu dem preußischen Entwurf zum Stellvertretungsgesetze erfolgten Hinzufügung der Worte „sonstige Obliegenheiten" gefolgert worden, da unter den Obliegenheiten des Reichskanzlers sämtliche Funktionen mit allen Annexen, also außer den Rechten auch die Verpflichtungen zu verstehen sind.[2]) Im übrigen ist der Reichstag auch über die Entscheidung der Frage in diesem Sinne schließlich einig gewesen. Hiernach steht als Ergebnis ohne Zweifel fest, daß der Stellvertreter für die innerhalb seines Amtskreises ausgeführten Amtshandlungen im einzelnen, sowie für die sich hieraus bezüglich des von ihm vertretenen politischen Standpunktes ergebenden Gesichtspunkte dem Bundesrat und dem Reichstag gegenüber konstitutionell, ferner dem Kaiser, nicht aber dem Reichskanzler gegenüber disziplinarisch verantwortlich ist. Selbstverständlich muß erscheinen, daß der Kanzler für eigene Amtshandlungen, die er gem. § 3 des Stellvertretungsgesetzes selbst vornimmt, wiederum auch selbst verantwortlich ist. Aus der Tendenz dieser Vorschrift folgt aber weiter, daß er unter Umständen mit dem Stellvertreter zusammen verantwortlich gemacht werden kann, wenn er nämlich von der Befugnis des § 3 eine mit der Gesamtpolitik nicht im Einklang stehende Amtshandlung des Vertreters zu korrigieren schuldhafterweise keinen Gebrauch macht, wozu er nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet ist.[3])

Im übrigen erscheint die Verantwortlichkeit der Stellvertreter nicht als eine Besonderheit, sie folgt m. E. vielmehr notwendigerweise daraus, daß die Amtsbefugnisse der Vertreter nicht als Ausfluß des Kanzleramtes anzusprechen sind, welche die rechts- und willensbildende Zentrale der aus ihr abgeleiteten Befugnisse darstellt, sondern zu einem eigenen Amt ausgestaltet sind.[4])

Wenn nun auch feststeht, daß, wie der Reichskanzler selbst, so auch seine Stellvertreter für ihre Amtsführung verantwortlich sind, so ist doch die theoretische Frage, welcher Natur die Verantwortlichkeit ist, welchen Umfang, welche Wirkungen sie hat, wem gegenüber sie besteht und wie sie geltend gemacht wird, außerordentlich umstritten. Es ist ihr der Rechtscharakter abgestritten worden[5]), sie ist

[1]) Abg. Hänel in der Sitzung am 5. 3. 78, Stenogr. Ber. S. 322.
[2]) vgl. Joel, Gesetz von 78, S. 788.
[3]) vgl. auch Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 385; Joel, Substitution, S. 410.
[4]) vgl. Smend, a. a. O., S. 336.
[5]) Pistorius, „Die Staatsgerichtshöfe und die Verantwortlichkeit nach heutigem deutschem Staatsrecht", S. 203.

eine nur „moralische“ [1]), eine „politisch-parlamentarische“ [2]) genannt worden. v. Seydel [3]) und im Anschluß an ihn Heusel [4]) nennen sie sogar nur eine „Phrase“. Laband [5]) äußert sich über die Frage folgendermaßen:

„Diese Verantwortlichkeit ist nicht zu einem Rechtsinstitut gestaltet; es fehlt an Anordnungen, worauf sie sich erstreckt, wer befugt ist, sie geltend zu machen, welches Verfahren dabei einzuhalten ist, welche Wirkungen mit ihr verknüpft sind. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist daher nur ein politisches Prinzip, das seiner Verwirklichung durch Rechtssätze noch harrt, das aber doch als solches nicht ganz wirkungslos ist, sondern die sogen. politische oder parlamentarische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers begründet.“

Mit Recht wird m. E. den Gegnern der Rechtsnatur der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seiner Stellvertreter entgegengehalten, daß es sich um einen Rechtssatz der Verfassung handelt [6]), des Reichsstaatsgrundgesetzes, in welchem die Statuierung einer nur moralischen Verantwortlichkeit keinen Sinn hätte. Mit gutem Grunde wird auch darauf hingewiesen, daß der bisher bestehende Mangel einer Realisierung der Verantwortlichkeit nicht gegen die rechtliche Natur des fraglichen Rechtsinstituts spreche, weil sich solche Fälle auch auf anderen Gebieten finden.[7]) Wenn Dainert [8]) allerdings bemerkt, die Labandsche Ansicht, es handle sich um einen bloßen Wortstreit, sei falsch, weil bei der Richtigkeit dieser Meinung für die weitere Ausgestaltung des Verfahrens bei der Verantwortlichmachung ein verfassungsänderndes Gesetz nötig sei, so vermag ich ihm aus dem Grunde nicht beizupflichten, weil m. E. hierzu in jedem Falle eine Verfassungsänderung erforderlich ist. Denn durch die von ihm als Ausführungsbestimmungen gekennzeichnete Erweiterung dürfte zweifellos stets etwas Neues der Verfassung hinzugefügt werden, worin eine Verfassungsänderung erblickt werden muß.

[1]) Joel, Substitution, S. 410; v. Rönne, a. a. O., S. 295, Anm. 2; v. Mohl, „Deutsches Reichsstaatsrecht“, S. 393; Hiersemenzel, a. a. O., S. 71.

[2]) v. Rönne, a. a. O., S. 295; Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 381/382.

[3]) Kommentar, 1. Aufl., S. 129. In der 2. Auflage, S. 178, gibt v. Seydel zu, daß dieser Ausdruck zu stark sei. Vgl. auch die Rede des Abg. Reichensperger am 9. 3. 1878: „Auf mich macht es immer den Eindruck, wenn das Wort Verantwortlichkeit gebraucht und so stark betont wird, als ob man sich mit Redensarten wechselseitig abfindet.“

[4]) a. a. O., S. 54.

[5]) St. d. D. R., Bd. 1, S. 381.

[6]) Der Abgeordnete Hänel hat im Reichstage (Sten. Ber. 1878, S. 401) ausdrücklich darauf hingewiesen, daß es sich bei dem, was in der Verfassung stehe, um die Regelung eines Rechtsverhältnisses handele. Für eine rechtliche halten die Verantwortlichkeit u. a.: Zorn, a. a. O., S. 258; Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 691; Fülster, a. a. O., S. 508; Schulze, a. a. O., S. 93; Preuß, a. a. O., S. 435; Hänel, Studien, S. 342; Rosenberg, a. a. O., S. 28 ff.; v. Kirchenheim, a. a. O., S. 313; v. Jagemann, a. a. O., S. 114; Dainert, a. a. O., S. 67; Rumpelt, a. a. O., S. 45; Schlüter, a. a. O., S. 53; Blumenfeld, a. a. O., S. 39.

[7]) vgl. Rumpelt, a. a. O., S. 43.

[8]) a. a. O., S. 67, Anm. 9; ebenso Buzello, a. a. O., S. 55.



Richtig dürfte danach wohl die Ansicht sein, daß hier eine lex imperfecta vorliegt [1]), welche der weiteren Ausgestaltung noch bedürftig ist. Wir haben sonach zunächst nur eine mit rechtlicher Natur ausgestattete „politisch-parlamentarische“ Verantwortlichkeit, die zu einer konstitutionellen, welche durch Klage im geordneten Verfahren erzwingbar ist, erst noch im Wege der Gesetzgebung emporgearbeitet werden muß.[2]) Daß die Entwicklung dieser Frage in diesem Sinne fortschreitet, haben die jüngsten Reichstagsverhandlungen ergeben. Zwar stand der verantwortliche erste Staatsleiter, vertreten durch den jetzigen Reichskanzler von Bethmann-Holweg, noch im Jahre 1908 auf dem Standpunkt, daß der jetzige Zustand, die apodiktische Kürze der Verfassung in der Verantwortlichkeitsfrage, der Mangel jeder näheren Bestimmung über die Durchführung der Verantwortlichkeit gute Gründe gehabt habe, die noch vorhanden seien. Er erklärte damals [3]): „Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist bei Erlaß der Verfassung mit vollem Bewußtsein als ein politisches Prinzip hingestellt, und es sind die Anträge abgelehnt worden, welche Bestimmungen über die Rechtsformen hinzufügen wollten, in denen die Verantwortlichkeit geltend zu machen ist. Man erblickte in dem politischen Prinzip selbst den wirksamsten und das Wesen der Ministerverantwortlichkeit am sichersten treffenden Ausdruck der geforderten Garantien.“

Das während des Weltkrieges aufgetretene Bestreben, auf politischem und sozialpolitischem Gebiete eine „Neuorientierung“ im freiheitlichen Sinne eintreten zu lassen, hat sich besonders auch zu der Frage der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seiner Stellvertreter geltend gemacht. In den Beratungen des „Verfassungsausschusses“ ist von den Abgeordneten verschiedentlich hervorgehoben worden, daß zwar die Verantwortlichkeit des Kanzlers bereits vorhanden sei, daß die Verfassung aber nicht den Weg festgelegt habe, auf dem unter allen Umständen das Ziel praktisch erreicht werden könne, daß der Kanzler dem Reichstage gegenüber Rede und Antwort stehen müsse.[4]) Die beabsichtigte Aenderung des Art. 17 Satz 2 R. V., welche von den Abgeordneten des Zentrums und der liberalen Partei gemeinsam beantragt wurde, erhielt gegen die Stimmen der Konservativen folgende Form:

> „Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reiches erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder seiner Stellvertreter, welche dadurch die Verantwortlichkeit gegenüber dem Reichstage und dem Bundesrat übernehmen.“

Des weiteren wurde folgende Resolution angenommen:

[1]) vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 382, Anm. 2; Arndt, Staatsrecht, S. 682; v. Seydel, a. a. O., S. 178; Fülster, a. a. O., S. 509; Rosenberg, a. a. O., S. 29; Kaatz, a. a. O., S. 41; Bauer, a. a. O., S. 26.

[2]) vgl. Kaatz, a. a. O., S. 41.

[3]) abgedruckt bei Schwarz, a. a. O., S. 69.

[4]) Abg. Gröber, Zentrum.

„Der Reichstag wolle beschließen, den Herrn Reichskanzler zu veranlassen, dem Reichstag baldigst einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch welchen die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers wegen Verletzung seiner Amtspflicht und deren Feststellung durch einen Staatsgerichtshof geregelt wird."

Dieser Antrag des Verfassungsausschusses, sowie die sich daran anschließende Resolution zeigen deutlich, daß die Rechtslage bezüglich der Kanzlerverantwortlichkeit nicht bloß allgemein für durchaus der Klärung bedürftig anzusehen ist, sondern daß das Reichsparlament den Weg ihrer Feststellung bei einer Verletzung der Amtspflicht durch den Kanzler durch einen Staatsgerichtshof für geboten erachtet. Wenn auch Reichstag und Verfassungsausschuß augenblicklich vertagt sind und die Regierung noch nicht offiziell zu der Frage Stellung genommen hat, somit z. Zt. nicht feststeht, ob die Anträge Gesetz werden, so zeigen dieselben doch, daß die Entwicklung der Frage voraussichtlich den hier angedeuteten Weg nehmen wird.

Mangels einer gesetzlichen Umschreibung ist nun außer dem Charakter der Verantwortlichkeit auch ihr Umfang und ihr Inhalt streitig. Dies ist nur natürlich, da beide Fragen in engem Zusammenhange stehen. Der Umfang der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ergibt sich aus seiner Amtstätigkeit, d. h. er ist zunächst verantwortlich für alle eigenen Rechtshandlungen, die er als Kanzler vornimmt, so wie jeder andere Beamte. Des weiteren trägt er die Verantwortung für alle Regierungshandlungen des Kaisers, sowie für die Amtshandlungen aller anderen Beamten der Reichsverwaltung. Für die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers wird dem Kanzler die Verantwortlichkeit nach Art. 17 R. V. zuerteilt durch die Gegenzeichnung. Der Wortlaut der genannten Vorschrift läßt an sich den Schluß zu, daß die Verantwortlichkeit für alle nicht gegengezeichneten Regierungsakte des Kaisers entfällt. Dies ist jedoch nicht der Fall, da die Gegenzeichnung nur als schriftliches Beweismittel für die Beteiligung des Kanzlers an der Regierungshandlung aufzufassen ist.[1]) Die Kaiserliche Verfügung ist auch ohne die Gegenzeichnung wirksam, und die Beteiligung des Kanzlers bei ihrer Ausführung ließe sich auch abgesehen von der Gegenzeichnung auf anderem Wege beweisen. Auch wenn nun der Art. 17 R. V. irgendeine Kaiserliche Handlung hinsichtlich der Verantwortlichkeit des Kanzlers nicht ausnimmt, so werden die militärischen Befehle des Kaisers als obersten Kriegsherrn als von der Verantwortlichkeit des Kanzlers für ausgeschlossen erklärt. Dies wird mit Recht dadurch erklärt, daß die Natur des militärischen Befehls, der fast immer, im Frieden wie im Kriege, unverzüglich erteilt und sofort ausgeführt werden muß, eine Mitwirkung des Kanzlers, insbesondere die Gegenzeichnung, unmöglich machen wird.[2])

[1]) vgl. Joel, Substitution, S. 411.

[2]) vgl. Fülster, a. a. O., S. 508; Schulze, a. a. O., S. 93; v. Rönne, a. a. O., S. 301. Das Erfordernis der Gegenzeichnung fällt fort bei Akten des Oberbefehls über Heer und Flotte bei den sogen. Akten der „Kommandogewalt", „Armeebefehle".



Auch die Geschichte des Militärwesens, welche auf das preußische zurückführt, erklärt diese Ausnahme, weil eine Gegenzeichnung dort bei Königlichen Befehlen militärischer Art nicht existierte.[1]) Selbstverständlich erscheint, daß alle reinen Verwaltungsmaßnahmen auf militärischem Gebiet[2]) hier wieder auszunehmen sind, soweit eine eigene und unmittelbare Kompetenz des Reiches in Frage kommt. Hier greift die Verantwortlichkeit wiederum Platz. Nicht verantwortlich erscheint der Reichskanzler auch für alle privaten Handlungen des Kaisers, für Kaiserliche Befehle, welche sich nur als Vorbereitungshandlung für einen späteren Willensakt, dem eine Regierungshandlung folgt, darstellen. Ferner nicht für Regierungshandlungen des Kaisers in der Verwaltung in Elsaß-Lothringen, weil hier der Statthalter die Verantwortung trägt[3]), sowie für Verwaltungsmaßnahmen, für welche er selbst zuständig ist.[4]) Schließlich entfällt auch hier jede Funktion, die er in seiner Eigenschaft als Bundesratsmitglied und Vorsitzender ausübt. Endlich bleibt außer Betracht eine Verantwortlichkeit für den Inhalt von Gesetzen[5]), da dieser ohne seine Mitwirkung zustande kommt[6]), während er für das richtige Zustandekommen und die Uebereinstimmung des Textes mit dem Entwurf verantwortlich ist.

Ein weites Gebiet stellt die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für Amtshandlungen der Reichsverwaltungsbeamten[7]) dar. Hier ist die kanzlerische Verantwortlichkeit zum Teil geleugnet worden, und Fürst Bismarck beschränkte sie[8]) darauf, daß jedes Amt ordnungsmäßig besetzt war. Dies dürfte jedoch nicht ausreichen; es ist vielmehr die staatsrechtliche Verantwortlichkeit auch auf die Amtshandlungen jener Beamten auszudehnen. Die Beschränkung im Sinne der Bismarckschen Ausführungen ist nur bezüglich der Besetzung der Richterstellen und der selbständigen Finanzämter anzuerkennen.[9])

Es ergibt sich nun weiterhin die Frage, wem gegenüber der Kanzler verantwortlich sein kann. In Betracht können hier kommen drei Faktoren, einmal der Kaiser, zweitens der Reichstag und drittens der Bundesrat. Dem Kaiser ist der Reichskanzler verantwortlich nach allgemeinen Gesichtspunkten als oberster Reichsbeamter, ohne daß hierfür eine gesetzliche Vorschrift besteht.[10]) Die Verantwortlichkeit bezieht sich hier nur darauf, daß Störungen in dem ordnungsmäßigen Funktionieren des gesamten Beamtenapparates

[1]) vgl. Dambitsch, a. a. O., S. 347 ff.

[2]) Hierher gehören insbesondere die „Armeeverordnungen".

[3]) vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 381; Arndt, Verfassung, S. 160.

[4]) vgl. Hänel, Studien, S. 49 ff.; Schlüter, a. a. O., S. 59.

[5]) a. A. v. Rönne, a. a. O., S. 299.

[6]) vgl. Dambitsch, a. a. O., S. 340; Rosenberg, a. a. O., S. 33 ff.

[7]) vgl. Zorn, a. a. O., S. 256.

[8]) Rede im Reichstag am 1. 12. 1874, Sten. Ber. S. 421 ff.

[9]) Nähere Begründung vgl. Zorn, a. a. O., S. 257; Dainert, a. a. O., S. 69.

[10]) vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, § 40; Zorn, a. a. O., S. 256; Dambitsch, a. a. O., S. 356; Rosenberg, a. a. O., S. 3[illegible] ff.; Arndt, Verfassung, S. 160.

nicht eintreten, und daß die Tätigkeit der Beamten im einzelnen nicht der vom Kaiser inaugurierten Gesamtpolitik zuwiderläuft.[1] Während nun weiterhin die Verantwortlichkeit des Kanzlers dem Reichstage gegenüber auf Grund des Art. 17 R. V. unbestritten erscheint[2], ist sie im Verhältnis zum Bundesrat nicht völlig unstreitig. Verneint wird sie in der Literatur hauptsächlich von Rosenberg.[3] Dieser führt für seine gegenteilige Ansicht vornehmlich an, daß der Bundesrat kein Parlament sei, sondern als die Gesamtheit der verbündeten Regierungen ein Regierungskollegium. Diese Begründung wird m. E. mit Recht fast allgemein für unrichtig gehalten. Wenn der Bundesrat auch nicht eine gewählte Vertretung der Volksgenossen darstellt, im Gegensatz zum Parlament auch überwiegend Verwaltungstätigkeit ausübt, so ist er doch — und das ist mindestens ebenso wichtig — zusammen mit dem Reichstag auch Gesetzgebungsorgan, und in dieser Beziehung dem Reichstage gleichgestellt. Es muß daher, auch wenn eine ausdrückliche Gesetzesbestimmung fehlt, mit der herrschenden Meinung[4] angenommen werden, daß auch eine Verantwortlichkeit des Kanzlers ihm gegenüber gegeben ist. Mit Recht weist Kaatz[5] darauf hin, daß bei Zugrundelegung der Rosenberg'schen Ansicht der Reichskanzler hinsichtlich der ihm als Bundesratsvorsitzenden zustehenden Amtsbefugnisse, da ja die Regelung derselben allein Sache des Bundesrats ist, von niemandem verantwortlich gemacht werden könne. Dies sei aber ein unmögliches Ergebnis, welches mangels einer Gesetzesvorschrift nur im Wege der wissenschaftlichen Interpretation beseitigt werden könne.

Die hier erörterten Gesichtspunkte, welche eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers begründen, müssen auch für die der Stellvertreter des Kanzlers, soweit sie im Rahmen ihrer Befugnisse Amtshandlungen vornehmen, zur Begründung ihrer Verantwortlichkeit herangezogen werden.

## § 13.

### e) Beendigung des Stellvertretungsverhältnisses.

Ueber die Beendigung des Stellvertretungsverhältnisses sind in dem Stellvertretungsgesetz Anordnungen ebensowenig getroffen, wie dies im Art. 15 R. V. der Fall ist. Die Endigungsgründe sind daher einmal aus dem rechtlichen Charakter des Rechtsinstituts der

[1] vgl. Dambitsch, a. a. O., S. 356.

[2] vgl. Fülster, a. a. O., S. 509; Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 382; Dambitsch, a. a. O., S. 359 ff., 365 ff.

[3] a. a. O., S. 33; ebenso: Schulze, a. a. O., S. 93; Bauer, a. a. O., S. 33, Schlüter, a. a. O., S. 62; Müller, a. a. O., S. 64.

[4] vgl. Laband, St. d. D. R., Bd. 1, S. 382; Preuß, a. a. O., S. 444; Zorn, a. a. O., S. 258: v. Rönne, a. a. O., S. 297; Smend, a. a. O., S. 335, Anm. 4; Dambitsch, a. a. O., S. 327; Dainert, a. a. O., S. 70/71; Blumenfeld, a. a. O., S. 45/46; Rumpelt, a. a. O., S. 49; Schwarz, a. a. O., S. 77; Mohl, a. a. O., S. 398, hält die Frage für zweifelhaft.

[5] a. a. O., S. 43.



Stellvertretung, sodann aber aus allgemeinen Gesichtspunkten zu entnehmen.

1. Entsprechend dem für die Anordnung maßgebend gewesenen Grund ist zunächst das Aufhören der Behinderung des Kanzlers als Endigungsgrund anzusehen. Dieser wird wiederum durch einen Antrag des Kanzlers an den Kaiser diesem zur Kenntnis gebracht und hat eine die Beendigung verfügende Kaiserliche Verordnung zur Folge. Es ist nämlich in den Verhandlungen des Reichstages[1] ausdrücklich unter Zustimmung des Bundesrats erklärt worden, daß die Aufhebung der Stellvertretung auf demselben Wege erfolgen müsse, auf welchem die Anordnung stattgefunden hat. In Frage kommt dieser Grund allerdings nur bei der Gesamtstellvertretung, da nur für diese die vorübergehende Behinderung des Kanzlers vorausgesetzt ist, wenn auch, wie bereits gesagt, in Wirklichkeit auch bei der Gesamtstellvertretung fast immer ein dauernder Behinderungszustand die Anordnung der Stellvertretung zur Folge gehabt haben wird. Bei Eintreten des oben erwähnten Falles, daß der Kanzler die Antragsstellung verweigert, müßte der Kaiser auch hier wieder zur Entlassung des Kanzlers unter Ernennung eines neuen schreiten.[2] Wenn nun auch bei der Spezialvertretung als juristischer und praktischer Grund eine dauernde Behinderung des Reichskanzlers vorausgesetzt ist, so ist doch bei Fortdauer dieses Grundes die Möglichkeit gegeben, der Tätigkeit des Spezialvertreters durch Rücknahme des Auftrages ein Ende zu bereiten und an seiner Stelle einen anderen zu ernennen. Der betr. Ressortchef kann trotz dieser Entlassung aus seinem Spezialamt weiterhin als Vorstand seines Ressorts im Amte verbleiben, sofern eine weitere Spezialvertretung für sein Ressort nicht beabsichtigt ist; umgekehrt aber geht ihm mit Beendigung seines allgemeinen Amts, aus welchen Gründen diese auch erfolgen mag, auch die Spezialvertretereigenschaft verloren. Wird im Falle der beabsichtigten Entlassung des Spezialvertreters Aufrechterhaltung der Spezialvertretung überhaupt geplant, so bleibt nur übrig, den betreffenden, etwa ungeeigneten, Ressortchef gemäß §§ 25 oder 35 des Reichsbeamtengesetzes von 1873 mit Wartegeld in den Ruhestand zu versetzen bezw. ihn zu pensionieren. Der neuernannte Vorstand muß dann wieder besonders mit der Spezialvertretung beauftragt werden. Eine Ausnahme bildet in dieser Beziehung der Präsident der Reichsbank, der auf Lebenszeit ernannt wird.[3]

Es mag hier noch der Fall erwähnt werden, obwohl er streng genommen keinen Endigungsgrund des Amtes des Vertreters darstellt, daß nämlich der Kanzler von der ihm im § 3 des Gesetzes erteilten Berechtigung im vollen Umfange Gebrauch macht und dem Vertreter entweder nach und nach oder zu gleicher Zeit alle ihm

[1] vgl. Sten. Ber. S. 331, 341 ff.

[2] vgl. Joel, Gesetz von 78, S. 793.

[3] vgl. § 27 Abs. 3 des Bankgesetzes vom 14. 3. 1875.

erteilten Befugnisse wieder nimmt. Bei dieser theoretisch nicht zu bestreitenden Möglichkeit, die bei Dainert[1]) mit der „nuda proprietas“ verglichen wird, besteht das Amt weiter, ohne daß es einen Inhalt hat.

2. Daß das Stellvertretungsamt durch den Tod des Stellvertreters beendigt wird, erscheint wohl selbstverständlich und soll hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt werden. Zweifelhaft könnte sein, ob auch der Tod des Reichskanzlers diese Folge hat. Die Frage ist aus dem Grunde zu bejahen, weil mit Wegfall des Kanzlers auch der Grund, welcher die Stellvertretung veranlaßt hat, nämlich die kanzlerische Behinderung, fortgefallen ist. Die Stellvertretung des Kanzlers ist also als eine rein persönliche zu denken.

3. Die jedem Beamten gegebene Möglichkeit, von seinem Amt zurückzutreten, unter Verzicht auf sämtliche Rechte und Pflichten, muß auch dem Stellvertreter des Kanzlers zuerkannt werden. Wie bei der Ernennung eine Bestallung, so wird ihm auf seinen Antrag von der vorgesetzten Behörde die formelle Entlassung erteilt. Für die Spezialvertretung ergibt sich als Folge der Verknüpfung der Spezialvertretung mit seinem Hauptamt, daß er auch aus letzterem entlassen wird; denn eine Trennung zwischen beiden Funktionskreisen in der Weise, daß das Hauptamt fortbesteht, ist nach dem Gesetz aus dem Grunde unmöglich, weil andernfalls die Anordnung einer neuen Spezialvertretung ausgeschlossen erschiene.

4. Wie der freiwillige Rücktritt unter Verzicht auf Ruhegehalt, so muß auch die beantragte oder von Amts wegen veranlaßte Pensionierung des Stellvertreters das Stellvertretungsverhältnis beendigen. Bei der Spezialvertretung hat die hinsichtlich des Hauptamtes erwirkte Pensionierung auch Endigung des Stellvertretungsamtes ohne weiteres zur Folge, auch wenn die Pensionierung nicht ausdrücklich auf das Spezialamt erstreckt worden ist. Dies ergibt sich notwendigerweise daraus, daß die Spezialvertretung ohne Hauptamt überhaupt nicht begründet werden kann, sondern Annex eines solchen sein muß.

5. Selbstverständlich tritt auch Verlust des Stellvertretungsamtes infolge Verurteilung nach §§ 31—35 R. St. G. B. ein, da der Stellvertreter Reichsbeamter ist. Auch im Disziplinarverfahren kann dies die Folge der Verurteilung sein. Ob der Stellvertreter, wenn er wegen einer angeblichen strafrechtlich zu verfolgenden Verfehlung angeklagt war, aber freigesprochen worden ist, im Amte verbleiben kann, richtet sich nach den für die betreffende Beamtenkategorie bestehenden Disziplinarbestimmungen und der Lage des Falles.

[1]) a. a. O., S. 74.



# Schlußbemerkung.

## § 14.

In dem durch das Stellvertretungsgesetz von 1878 geschaffenen Rechtszustand hat man mehrfach die ersten Ansätze eines bureaukratisch geordneten Reichsministeriums gefunden. Der Reichskanzler ist hinsichtlich der durch die zahlreichen Spezialvertretungen abgezweigten Ressorts zwar die übergeordnete Stelle geblieben, im übrigen stellen aber die Vertreter selbständige oberste Leiter ihres Geschäftskreises unter eigener Verantwortlichkeit dar. Daß dieser Zustand keineswegs ideal genannt zu werden verdient, ist in den jüngsten Reichstagsverhandlungen von seiten der Volksvertreter mehrfach zum Ausdruck gekommen. Es ist der Wunsch laut geworden nach Einrichtung eines kollegialisch geordneten Reichsministeriums. Die seitens der Regierung angekündigte „Neuorientierung“ stellt die vielfach erhoffte Möglichkeit in Aussicht, daß ein derartiges Reichsministerium nach siegreicher Beendigung des Krieges eingeführt werden wird, und insofern dürfte die Ansicht nicht unberechtigt sein, daß das Stellvertretungsgesetz von 1878 den Ursprung und den Unterbau bildet, auf welchem fußend die weitere Entwicklung in dem erwähnten Sinne fortschreiten kann.

MSH 28001

# Lebenslauf.

Am 27. März 1892 wurde ich, Hanswerner Paetel, als Sohn des Kaufmanns Paul Paetel und seiner Ehefrau Marie geb. Hirte zu Berlin geboren. Von meinem 6. Lebensjahre ab besuchte ich die Vorschule und das Luisenstädtische Gymnasium zu Berlin, welches ich Ostern 1912 mit dem Zeugnis der Reife verließ. Darauf bezog ich die Universitäten Berlin und Würzburg und studierte Rechts- und Staatswissenschaften.

Am 1. September 1914 trat ich bei dem Kaiser-Franz-Garde-Gren.-Regt. Nr. 2 in Berlin als Kriegsfreiwilliger ein. Nach einer im Osten am 20. Juli 1915 erhaltenen Verwundung kam ich zum Ersatz-Bataillon des genannten Regiments zurück, wo ich noch heute Verwendung finde.

Am 27. Juli 1917 bestand ich die mündliche Prüfung zum juristischen Doktorexamen an der Universität Greifswald.

---

END OF
TITLE